علم الإدارة العامة

ومبادئ الشريعة الإسلامية

دراسة الإدارة العامة – بنيان الإدارة العامة – نشاط الإدارة العامة
التخطيط الإداري – التنظيم الإداري – القيادة الإدارية – التنسيق الإداري
الرقابة الإدارية – العلاقات العامة – الحكومة الإلكترونية

دكتور
ماجد راغب الحلو
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية
المحامي لدى محكمة النقض والإدارية العليا

2007

دار الجامعة الجديدة للنشر
38 ش سوتير – الأزاريطة – ت : 4868099

علم الإدارة العامة
ومبادئ الشريعة الإسلامية

مقدمة

١- تعريف عملية الإدارة

تعنى كلمة الإدارة فى اللغة العربية أصلاً جعل الشىء يدور[١]. فيقال: محرك السيارة يدير عجلاتها. وإدارة العجلات معناها التسبب فى دورانها أو دفعها إلى الدوران.

أما فى الاصطلاح فيقصد بالإدارة استخدام جهد مشترك لتحقيق هدف موحد[٢]. فالإدارة تفترض وجود جهد مشترك أو جماعى يقوم به عدد من العاملين بتوجيه واع ممن يتمتع بقدر من السلطة عليهم[٣]. فالجهد الفردى لا يتصف بصفة الإدارة أياً كانت الكفاءة المبذولة فى تقديمه[٤].

فالمدير يتولى تنفيذ هدف إدارته بواسطة آخرين يخضعون لقيادته فيما يقومون به من أعمال. وعملية الإدارة هى تهيئة الظروف المناسبة لتحقيق الهدف. وهى ا لتوجيه للتنفيذ أو الاعداد للتنفيذ أو التدبير للتنفيذ أو ضمان

---

(١) راجع؛ قاموس النجد، ص ٢٢٨.

(٢) ويقابل كلمة الإدارة فى الانجليزية والفرنسية اصطلاحان الأول وهو الأكثر استخداماً فى إدارات الدولة والإدارات الكبرى هو Administration والثانى وهو أكثر استعمالاً فى الإدارات الخاصة هو Management.

(٣) وهذه السلطة قد تكون سلطة رئاسية يمارسها رئيس على مرءوس وهذا هو الغالب، وقد تكون سلطة وصاية إدارية تمارسها سلطة أعلى مركزية على سلطة أدنى لامركزية.

(٤) غير أن الفرد الواحد الذى يريد أن يحسن استخدام امكانياته المادية والمعنوية لتحقيق أهدافه يمكن أن يستفيد من وظائف الإدارة المختلفة ويطبقها فى حدود ظروفه فى حياته الخاصة، وهو ما يفعله الحكماء من الناس. فمن الناس من يضع برنامجاً زمنياً لتحقيق أهدافه على مراحل باستخدام امكانياته المتاحة، وهذا هو التخطيط. ويوزع أعماله - التى يتولاها بنفسه - على ساعات يومه وأيام عمره توزيعاً سليماً، ويؤدى كل عمل فى زمانه المناسب ومكانه المناسب، وفى هذا نوع من التنظيم. وينسق بين أعماله حتى لا يقع بينها تضارب فيبطل بعضها أثر بعض، أو ازدواج فيه اهدار للجهد بلا جدوى، وهذا هو التنسيق. ويراقب ما يصدر عنه من أعمال ليقيمها فينمى الصالح منها ويقلع عن الطالح ويحاسب نفسه قبل أن يحاسب، وهذا هو مفهوم الرقابة. ويجعل لعقله وفكره السيطرة على طاقاته وقدراته، وفى ذلك معنى القيادة.

التنفيذ. وهى تختلف عن عملية التنفيذ النهائى التى لا إدارة فيها. فعمل مدير المستشفى الذى يحشد امكانياتها ويوجهها نحو تحقيق أهدافها فى علاج المرضى يختلف عن عمل الطبيب الذى يصف الدواء أو يجرى الجراحة.

غير أن بعض المديرين يجمعون بين تولى العملية الإدارية وممارسة التنفيذ النهائى أو الفنى الذى يدخل فى نشاط إدارتهم. فليس هناك ما يمنع مدير المستشفى – فى المثال السابق – من علاج المرضى بنفسه إذا وجد فى وقته متسعاً لذلك. ويستطيع عميد الكلية أو مدير الجامعة تدريس احدى المواد العلمية لطلبته. ولكن هذا لا يعنى بالضرورة أن كل مدير يجب أن يكون ملماً الماماً تفصيلياً بالأعمال الفنية أو أعمال التنفيذ النهائية التى تتم فى اطار إدارته، إذ أن عملية الإدارة تختلف عن أعمال التنفيذ النهائية من حيث طبيعتها ومقوماتها ومعارفها. وتقل أهمية المعرفة الفنية بالنسبة للمدير كلما ارتفعت مكانته فى درجات السلم الإدارى. ويستطيع المدير أن يلم بالخطوط العريضة للأعمال الفنية أو التنفيذية التى تتم فى إدارته سواء عن طريق مستشاريه ومرؤسيه أو عن طريق الاطلاع على الكتابات المتصلة بها. ولا شك أن المام المدير بكليات النشاط الفنى الأساسى فى إدارته يساعد على نجاح مهمته. فوزير الزراعة الذي ينتمى إلى فئة الزراعيين أفضل من نظيره الذى ليس كذلك إذا تساوا فى الكفاءة الإدارية.

وكما أن المدير قد لا يحسن القيام بأحد الأعمال الفنية أو التنفيذية التى تتم فى اطار إدارته لأنه لم يؤهل لها، فكذلك قد لا يستطيع التنفيذى الناجح القيام بعملية الإدارة بما تتضمن من تخطيط وتنظيم وتنسيق وقيادة ورقابة. فكم من معلم ناجح فشل عندما رقى فأصبح ناظراً أو مديراً لمدرسة، وكم من مهندس كان مضرب الأمثال فى عمله الفنى لم يوفق فى إدارة مصنعه.

وعملية الإدرة عملية اجتماعية تتصل بتنظيم علاقات إنسانية بين عدد من الأفراد تجمعهم وحدة الهدف، سواء أكانت هذه العلاقات رأسية أم أفقية.

فالإدارة تنصب فى الأصل على الأشخاص لا على الأموال التى يستخدمها هؤلاء فى تحقيق الأهداف ولا غنى عنها للإدارة. أما إدارة الأموال، وهو تعبير شائع الاستعمال فيقصد به حسن استثمارها أو استخدامها فيما أعدت من أجله. وهذا الاستثمار أو الاستخدام انما يتم بواسطة الأفراد الذين إذا تعددوا وجب خضوعهم لإدارة مناسبة.

وعملية الإدارة عملية مركبة تتطلب ممن يتولاها – لكى يحصل تدبير أمرها – القيام بمهمة مزدوجة تتضمن :

١– تحليل المشكلة الإدارية المطروحة إلى عناصرها الأولية وبيان أسبابها ونتائجها.

٢– إعادة ترتيب هذه العناصر بطريقة منطقية بما من شأنه معالجة المشكلة وإزالة المعوقات لرفع كفاءة الإدارة.

وتتضمن الإدارة أموراً فنية أو موضوعية وأخرى إدارية أو إجرائية:

أما الأمور الفنية أو الموضوعية فهى تخصصات فنية كالهندسة والمحاسبة والقانون.

وأما الأمور الإدارية الإجرائية تتضمن وظائف التخطيط والتنظيم والتنسيق والقيادة والرقابة وكل عناصر توجيه الجهد الجماعى لتحقيق الهدف المنشود.

وكل من المعرفة الفنية والإدارية لازم لرجل الإدارة، ولكن بنسب متفاوتة تختلف حسب موقعه من السلم أو الهرم الإدارى. فتزداد أهمية المعرفة الإدارية على حساب المعرفة الفنية كلما أرتفع موقع المدير على درجات السلم الإدارى. ويختلف رجال الإدارة من حيث نوعية بداية التكوين المهنى:

– فالبعض يبدأ بدراسة فنية كدراسة الهندسة أو الطب أو القانون وكلما

صعد إلى درجات السلم الإدارى الأعلى درس مزيداً من الشئون الإدارية – وهذا هو الشائع فى الدول الأقل تقدماً.

– والبعض الآخر يبدأ بدراسة الإدارة دراسة تخصصية، ولكنه – مع المعايشة والاحتكاك – يزداد معرفة وألفة بالمجال الفنى الذى يتولى مسئولية إدارته. وهذا هو الغالب فى الدول الأكثر تقدماً [١].

وعملية الإدارة لا تختلف فى مبادئها العامة وقواعدها الأساسية باختلاف الظروف، سواء تمثلت هذه الظروف فى زمان أو مكان أو موضوع أو مستوى :

- فأساسيات العملية الإدارية لا تختلف باختلاف الزمان أو المكان رغم اختلاف التفاصيل المتعلقة بمدى وعى العاملين ونوعية الماديات المستخدمة والوسائل التكنولوجية المساعدة.
- كما لا تختلف باختلاف موضوع الإدارة، سواء تمثل فى مشروع خاص يهدف إلى تحقيق الربح، أم فى مرفق عام يعمل على تحقيق النفع العام.
- وكذلك لا يختلف جوهر العملية الإدارية باختلاف مستوى المدير أو درجته فى السلم الإدارى، وإن اختلف مدى السلطة التى يتمتع بها وتباينت أهمية وظائف الإدارة من مستوى إلى آخر، فوظيفة التخطيط تزداد أهميتها فى مستويات الإدارة العليا، بينما يكون التوجيه أكثر أهمية فى المستويات الدنى[٢].

---

(١) أنظر : M.E.Dimock & G.O.Dimock: Administration, P.48.

(٢) راجع فى ذلك: الدكتور عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، ١٩٧٢، ص ١٤.

وينبغى على رجل الإدارة أن يحسن التعامل مع ثلاثة مستويات من الحاجات ذات الأهمية التى يراد إشباعها وهى :

١- حاجة المجتمع ومطالب المستهلكين لسلع أو خدمات الإدارة المعنية.

٢- حاجة الجهة الإدارية أو المشروع نفسه، بما فى ذلك الوسائل التى تمكنها من زيادة كفاءتها.

٣- حاجة العاملين فى إطار المنظمة الإدارية، بما يضمن حسن أدائهم لأعمالهم، وإرضاءهم والتجاوب مع متطلباتهم وطموحاتهم بقدر من الوسع والطاقة [١].

---

(١) أنظر Dimock المرجع السابق - ص ٥٠ وما بعدها.

٢- أهمية الإدارة العامة

تزايد وظائف الدولة :

أصبح تزايد وظائف الدولة واتساع مجال نشاطها ضرورة يعترف بها أنصار مختلف المذاهب السياسية. وغدت الدولة الحديثة تأخذ على عاتقها حل مشاكل المجتمع فى حاضره ومستقبله من جميع النواحى التى من شأنها رفع مستوى معيشة المواطن. وقد أدى تزايد وظائف الدولة إلى تزايد أهمية الإدارة كأداة لتنفيذ سياساتها، واستتبع تغيراً واضحاً فى الدور الذى تقوم به[١]. ويكفى مقارنة إدارة اليوم بما كانت عليه فى أوائل هذا القرن لنرى مدى التغيير الذى طرأ عليها وإن ظهر غالباً فى صورة تطور تدريجى دون انقطاع مفاجئ أو انفصال واضح بين مراحله.

فقد كانت وظيفة الدولة القديمة تكاد تنحصر فى حفظ الأمن الداخلى والخارجى واقتصرت فى علاقتها بالفرد على توفير مرافق الدفاع والشرطة والقضاء بالإضافة إلى تشغيل بعض المرافق التى لا تستهوى النشاط الخاص. وبزيادة السكان وتطور الحياة وتعاقب المشاكل والأزمات أخذت وظائف الدولة فى التضخم والتزايد حتى أصبح تدخلها فى شئون الفرد أمراً ملموساً فى كثير من النواحى ونشأت للفرد حقوق إيجابية، اجتماعية واقتصادية - كحق العمل وحق المعونة فى حالة العجز والشيخوخة - نصت عليها التشريعات فى معظم بلاد العالم، بالإضافة إلى الحقوق العامة ذات الطابع السلبى التى كانت تقتصر الدولة على توفيرها كحق ابداء الرأى وحق عقد الاجتماعات. وهكذا تضاعفت واجبات الدولة الحديثة وتعددت مهامها وبات تدخلها حتى فى مجال النشاطات الصناعية والتجارية

---

(١) راجع :
Dimock, Dimock & Koenig, Public administration, revised edition, New York 1964, p. IX.

أمراً مألوفاً فى البلاد الاشتراكية والرأسمالية على السواء، وإن اختلفت درجة هذا التدخل[١].

وبالإضافة إلى المهام الجديدة التى أخذتها الدولة على عاتقها حديثاً تعقدت وظائفها التقليدية واتسع نطاقها فلم تعد الأعمال أو الخدمات التى تؤديها أى وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة مماثلة لتلك التى كانت تقوم بها فى الماضى. ويكفى تصور الفرق بين مرفق الجيش أو الشرطة أو القضاء فى الدولة الحديثة ومثيله فى الدولة القديمة للتأكد من ازدياد أعمال الدولة ازدياداً كبيراً حتى فى نطاق هذه المرافق التقليدية.

تعقد الوظيفة الإدارية:

أدى نمو دور الدولة على هذا النحو إلى زيادة عدد الوزارات وتشعب فروع كل وزارة. ونشأت الهيئات العامة المستقلة بجوار الإدارات التقليدية. ووصل عدد الموظفين إلى أرقام كبيرة دخلت فى اطار الملايين فى كثير من الدول وأصبح من المحتم ترتيب العمل فى وزارات الدولة وهيئاتها وتنظيم العلاقات بينها وداخل كل منها. وكان من نتيجة تعقد وظيفة الإدارة واغراقها فى التخصص أن اصطبغت أعمالها بصبغة فنية واضحة حتى صعب على البرلمانات الالمام بمقتضياتها فاضطرت فى أغلب تشريعاتها إلى تبنى مقترحات السلطة الإدارية بشأنها[٢]. ووسعت الدساتير الحديثة – بالنص أو عرفاً – من مجال السلطة اللائحية للحكومة حتى تستطيع أن تباشر عن قرب ومعرفة وظيفتها الإدارية وأن تضع من القواعد ما تجده لازماً لحسن سير العمل الإدارى.

وقد استوجب تضخم النظام الإدارى وتعقده فى الدولة الحديثة مزيداً من الدراسة والبحث. فنشأت الهيئات المتخصصة فى الأبحاث الإدارية، خاصة

(١) راجع: William Robson, public administration today, 1948, p. 2.

(٢) راجع مؤلف الدكتور سليمان الطماوى: مبادئ علم الإدارة العامة، ١٩٦٩، صفحة ٤١.

تلك التى يطلق عليها هيئات «التنظيم وطرق العمل Organization and Methods» ويرمز إليها بالحرفين "O & M" وظهر هذا النوع من الهيئات فى الولايات المتحدة الأمريكية فى البداية، وانتشر بعد ذلك فى الدول الأوروبية ومختلف بلاد العالم المتمدين، لكى يقوم بالبحث المتواصل لتحسين إدارات الدولة وزيادة كفاءتها.

عماد المدنية الحديثة :

أصبحت الثورة الإدارية كالثورة الصناعية من أهم مميزات المجتمعات الحديثة. وبات من الثابت أن إدارة حسنة مع امكانيات مادية متواضعة يمكن أن تؤدى إلى نتائج أفضل من تلك التى تؤدى إليها إدارة سيئة تتصرف فى امكانيات أكبر[1]. ولا شك أن حاجة الدول الفقيرة إلى اتباع قواعد الإدارة العلمية أشد من حاجة الدول الغنية. إذ أن حسن استخدام مواردها الضعيفة يساعدها على الخروج من حالة التخلف والتأخر. فكم من مجهودات تضيع وأموال تبذر بسبب سوء الإدارة وعدم فهم أصولها السليمة فى الدول المتخلفة.

وأهمية علم الإدارة مسلم بها الآن فى جميع أنحاء الأرض، فى البلاد الغربية والاشتراكية والمتخلفة على السواء. ولا يتردد الباحث بعد النمو الهائل الذى لحق بوظيفة الدول فى أن يؤكد أن هذا العلم يعتبر الأداة الأساسية للتقدم الإنسانى فى العصر الحديث. وقد أولت الدول الغنية قواعد الإدارة أهمية كبيرة من حيث دراستها وتطبيقها مما ساعد على مضاعفة نموها وتقدمها، وزاد من هوة الفارق بينها وبين الدول الفقيرة التى لا تزال مقصرة فى الأخذ بأساليب الإدارة الحديثة.

---

(١) فبلد كاليابان تختال فى صفوف العالم المتقدم رغم عدم وفرة مواردها الطبيعية، وبلد كالبرازيل - رغم امكانياتها التى لا تقل كثيراً عن امكانيات الولايات المتحدة الأمريكية - لا تزال تدخل ضمن مجموعة البلاد المتخلفة.

٣- البيروقراطية وتخلف الإدارة

كفاءة الإدارة المصرية :

كثر الحديث عن انخفاض كفاءة[١] الإدارة المصرية وتفاقم عيوبها فى السنوات الأخيرة، مع ما يستتبع من ضياع للوقت والجهد والمال عبثاً رغم حاجتنا الماسة إلى مواجهة التزايد الهائل فى سكان البلاد ومحاولة رفع مستوى معيشة الإنسان المصرى رفعاً حقيقياً لا يقف عند حد الدعاية السياسية أو الكلام البراق. وعادة ما يعزى ذلك إلى البيرقراطية وانتشارها فى إدارات الدولة المختلفة.

وقد أدت حركة التأميم والتطبيقات الاشتراكية منذ يوليو عام ١٩٦١ إلى نشأة إدارات القطاع العام وانتقال عيوب البيروقراطية إليها كعدوى من الإدارات الحكومية. فدخلت اللوائح شبه الحكومية بجمودها إلى القطاع العام، وزاد عدد العاملين فيه دون اعتبار كبير لمصلحة العمل. وتضخمت بعض الإدارات رغم تقلص الأهداف التى تعمل على تحقيقها. وادعى البعض - بهتاناً - أن فى ذلك تطبيقاً للاشتراكية وهى منه براء. فالاشتراكية تهدف مع عدالة التوزيع إلى زيادة الإنتاج عن طريق الإدارة السليمة. وتقضى مبادئ الإدارة بأن زيادة عدد العاملين عن حاجة العمل الحقيقية تؤدى إلى تقليل الكفاءة الإنتاجية وزيادة النفقات. ومما ساعد على انتشار عيوب البيروقراطية فى القطاع العام كذلك نقل بعض العاملين فى الحكومة إليه، وانخفاض الروح المعنوية لدى العاملين الذين ينصاع المحدثون منهم إلى تقاليد الأقدمين على علاتها حتى لا يثيرون سخطهم واستهجانهم. كما ساهم فى كثرة هذه العيوب دخول الاعتبارات الشخصية فى مجال العمل الإدارى.

---

(١) يجب ألا نخلط بين الكفاءة والكفاية. فالصفة من الكفاءة هى «كفؤ» أما الصفة من الكفاية فهى «كاف». وقد شاع خطأ استخدام اصطلاح «الكفاية الإدارية» للتعبير عن «الكفاءة الإدارية».

مدلول اصطلاح البيروقراطية :

يجدر أن نقف قليلاً عند كلمة البيروقراطية وما يمكن أن تدل عليه، فقد اشتقت هذه الكلمة من كلمة Bureau ومعناها فى اللغات الأوروبية «مكتب». وقد قصد بها فى أول الأمر تنظيم إدارات الدولة عن طريق المكاتب. والبيروقراطية بهذا المعنى هى التنظيم الذى يتم بمقتضاه العمل الإدارى، ويقوم على أساس التخصص وتقسيم العمل على وظائف متعددة، مع تحديد العلاقات الموضوعية بينها بصرف النظر عن شاغليها الذين ينتظمون فى مستويات يعلو بعضها البعض فى اطار شكل هرمى يستوى على قمته رئيس أعلى، ويتم العمل بداخله طبقاً لقواعد عامة محددة. ويثبت هذا العمل فى وثائق ومستندات مكتوبة. وهذا هو المعنى الذى قصده ماكس فيبر Max Weber عندما أقام نظريته فى البيروقراطية وأراد بها أن يحدد التنظيم الإدارى الأمثل للأجهزة التنفيذية فى الدولة الحديثة.

غير أن شدة التمسك بقواعد وإجراءات العمل الإدارى والنظر إليها بعين القدسية كما لو كانت غاية فى ذاتها وليست مجرد وسيلة لادراك أهداف الإدارة يؤدى فى نهاية الأمر إلى اغفال هذه الأهداف وجمود النظام الإدارى والانتقاص من مقدرته على تحقيق غاياته. وقد وجه كثير من علماء الإدارة النقد إلى فكرة النموذج الأمثل للنظام الإدارى على أساس أنها بشدة اخضاعها العامل فى الإدارة للقواعد والإجراءات وعدم اهتمامها الكافى بمقدرته على التصرف فى المواقف غير المتناسبة مع الإجراءات المتبعة ومعالجتها وفقاً لمقتضياتها، انما تؤدى فى نهاية الأمر إلى ثقل الروتين والتقليل من كفاءة الإدارة. ومن هنا نشأ المعنى الثانى للبيروقراطية ويراد به فى الحقيقة عيوب التنظيم المكتبى للإدارة أو بعبارة أخرى عيوب البيروقراطية.

التمسك الأعمى بالإجراءات :

ويمكن أن نضرب أمثلة مؤسفة للتمسك الأعمى بالقواعد والإجراءات وشدة تقديسها بطريقة ضارة تشكك فى كفاءة وادراك بل وضمير المسئولين عنها فى الإدارة :

١- فكم من مرة أنفقت الإدارة جنيهات كثيرة لتطالب بقروش قليلة تستحق لها قبل الآخرين. فكثيراً ما تكلفت الإدارة مبالغ كبيرة فى رفع الدعاوى، والتقاضى أمام المحاكم لتطالب بمبالغ تافهة تدعى بها قبل شخص من الأشخاص وقد لا تحصل عليها فى نهاية الأمر.

٢- وكم من مرة ضاع على صاحب الحق حقه أو طال تأخيره عليه لمجرد نقص أو خطأ بسيط وقع فى شكلية من الشكليات رغم امكان التأكد من شخصية صاحب الحق ومن استحقاقه لما يطالب به بشىء من التفكير والتعقل. ونذكر كمثال لذلك حالة مسافر أرسل أمتعة له من الخارج فى عدة حقائب على ظهر احدى السفن القادمة من أوروبا. فلما وصلت إلى الإسكندرية بعد وصول صاحبها بأيام وذهب لتسلمها من سلطات الميناء، اتضح أن الموظف الذى ملأ استمارات الشحن كان قد أخطأ فكتب اسم المرسل إليه مكان اسم الشارع الذى يقيم فيه وكتب هذا الأخير محل اسم المرسل إليه. فبدلاً من أن يكتب: الدكتور «فلان» شارع جابر بن حيان، كتب الدكتور جابر بن حيان شارع «فلان». ورغم قيام صاحب الحقائب بشرح الموقف وتقديم الأدلة وإثبات الشخصية، ورغم أن جابر بن حيان قد مات منذ قرون من الزمان، فإن الموظف المختص لم يوافق على تسليم الحقائب إلى أهلها. واستمرت إجراءات تصحيح الخطأ والمراسلات شهوراً طويلة. وتعرضت الأمتعة للتلف ومصالح صاحبها للاهدار إلى أن تم تصحيح هذا الخطأ المادى اليسير، الذى لا يحتاج ادراكه إلى ذكاء خارق أو تفكير عميق.

٣- وكم من مرة عوقب المرءوس لخروجه على الإجراءات والقواعد المعمول بها بصدد حالة من الحالات لم تكن تتوافق معها، ولم يمنع من عقابه حسن النتيجة المتحققة. ولنضرب مثلاً لذلك حالة موظف خصصت له الإدارة - وفق قواعدها - مبلغاً شهرياً لاستئجار سيارة لاستخدامها فى تنقلات العمل. غير أن الموظف استطاع أن يشترى للإدارة سيارة بالتقسيط مع دفع نفس المبلغ كقسط شهرى. وبعد سداد كافة الأقساط أرسل الموظف إلى رئاسته يبلغها بأن السيارة قد أصبحت ملكاً للإدارة فلم يعد ثم داع لاعتماد المبلغ الذى كان مخصصاً للاستئجار. فما كان من جهة الرئاسة إلا أن أجرت تحقيقاً مع هذا الموظف - الذى يعمل فكره ويحسن التصرف - لمخالفته لقواعد العمل فى الإدارة وأوقعت عليه جزاء إدارياً عقاباً له وردعاً لغيره. ولم يشفع له تحقيقه لمصلحة الإدارة المالية دون أن يترتب على تصرفه أى ضرر.

ويرجع شدة تمسك العامل أو الموظف فى الإدارة بالروتين والإجراءات وإن خالفت المنطق والصالح العام بصدد حالة من الحالات إلى اعتبارات متعددة أهمها :

١- تجنب المسئولية وظهور الموظف بمظهر من يحترم ويطبق قواعد العمل كما هى موجودة. فإذا كان بها عيب أو قصور فإن مهمة اصلاحها أو تعديلها لا تقع على عاتقه وانما يختص بها مسئولون آخرون. ففى كثير من الحالات يتأكد الموظف أن تطبيق الإجراء الذى أمامه انما يؤدى إلى عكس المطلوب وإلى نتائج غير مقبولة، وأن هناك سبلاً أخرى ميسرة ومناسبة يمكن اتباعها. ومع ذلك يصر على تطبيق هذا الإجراء خشية المسئولية. ولعل مواقف الرؤساء الإداريين أنتفسهم وما قد يتصفون به من ضيق الأفق كثيراً ما تدفع مرءوسيهم إلى شدة التمسك بإجراءات وقواعد العمل وإن تأكد تنافرها مع الواقع بصدد بعض الحالات.

٢- الكسل وعدم الرغبة فى بذل الجهد للبحث عن الحل السليم للمشكلة المواجهة. إذ أن تطبيق الإجراء الذى تعود عليه الموظف وأصبح يؤديه بطريقة شبه الية لا شك أيسر بكثير من محاولة كشف سبيل آخر أكثر ملاءمة للمسألة المعروضة.

العيوب الفطرية والمكتسبة:

وعيوب البيروقراطية قد تكون فطرية ولدت مع نفس النظام الإدارى الذى وضع معيباً منذ البداية. وذلك كأن يقوم مثلاً على أساس شدة تركيز السلطة فى يد الرئيس الإدارى أو عدم الاعتداد الكافى بحوافز العمل والإنتاج. فهنا ينشأ النظام الإدارى ضعيفاً كالوليد السقيم تصعب عليه الحياة ما لم يحط بكثير من العناية ومزيد من الرعاية. وقد تكون عيوب البيروقراطية مكتسبة بعد ميلاد النظام الذى جاء سليماً فلم يجد البيئة الصالحة للحياة الصحيحة فأصابته الأمراض وأحاطت به العلل والآفات. فكثيراً ما لا يكون العيب هو عيب التنظيم الإدارى فى ذاته وانما عيب القائمين على تطبيقه. ومع ذلك ومن باب التحفظ فى القول. لا شك أن التنظيم السليم لابد وأن يراعى فيه منذ البداية طبيعة وخصائص من سيعملون على تنفيذه.

عيوب البيروقراطية في مصر:

تصيب عيوب البيروقراطية فى مصر الإدارة فى كافة وظائفها من تخطيط وتنظيم وتنسيق وقيادة ورقابة. ونشير فيما يلى إلى كل منها بإيجاز:

١- سوء التخطيط:

ان التخطيط فى مصر معيب فى كل من كفايته وكفاءته. ويتمثل عدم كفاية التخطيط فى كونه لا يحيط بكل الميادين ولا يستغرق إلا القليل من المجالات. أما عن عدم كفاءة التخطيط فتبدو فى أن الخطط التي وضعت فى مصر لم تكن بصفة عامة على قدر من الدقة يسمح لها بتحقيق الأهداف

التى وضعت من أجلها. وغالباً ما كانت الأهداف المراد تحقيقها أعظم بكثير من الامكانيات المادية والبشرية المرصودة على تحقيقها. وقد يرجع ذلك إلى الرغبة فى التقدم السريع دون نظر بعين الواقع إلى ما لدينا فعلاً من وسائل التقدم. كما قد يعزى إلى اتباع الطريقة الديماجوجية - القائمة على الدعاية ومداعبة أحلام الناس أكثر من قيامها على الواقع - فى معالجة الأمور المستقبلة. ولقد طبقت سياسة التجربة والخطأ فى مسائل سبق أن اكتشف العالم المتقدم أسرارها وحلولها فلم تعد بعد محلاً للتجربة والاختبار، مما أدى إلى نوع من التخبط والسعي بغير هدى، رغم فقر البلاد المتخلفة وحاجتها الملحة إلى التخطيط الواقعي السليم.

٢- تعيب التنظيم :

إذا كان التنظيم - بالمعنى الضيق للكلمة - يبدو أساساً فى توزيع العمل على العاملين فى الإدارة، فإن الخلل قد لحق بطرق العمل وإجراءاته، كما اعترى العاملين وهيكلهم الإدارى. فمن حيث طرق العمل لازلنا نعانى من تعقد الإجراءات وعدم دقة توزيع الاختصاص وتركيز السلطة. ومن حيث العاملين فى الإدارة كثرت بينهم الآفات الوظيفية التى أهمها الرشوة والاختلاس، فضلاً عن التقاعس فى أداء مهام الوظيفة أو فرض جعل أو اتاوة على صاحب المصلحة مقابل قيام الموظف بواجبه نحوه.

والأمثلة على عيوب التنظيم فى مصر كثيرة يومية يشعر بها ويعانى منها كل من يتعامل مع الإدارة. ومن التجارب التى حدثت معي شخصياً أذكر بعض الأمثلة لتوضيح مدى تعيب التنظيم الإدارى فى كثير من المرافق المصرية :

١- أما المثال الأول فيتعلق بالحصول على شهادة من أحد أحياء مدينة الإسكندرية ببيان إيرادات عقار قديم لتقديمها إلى مصلحة الضرائب لاحتساب الضريبة العامة على الإيراد. والشهادة تتمثل فى مجرد صورة

طبق الأصل لبيان من واقع أحد الدفاتر، يكفي مجرد الاطلاع عليه ونسخه. وهى عملية يمكن أن يقوم بها أساساً موظف واحد كما يحدث فى كثير من الدول. وقد تقدمت بالطلب فى ١٨ مارس عام ١٩٨٤ فلم أحصل على الشهادة إلا بعد أكثر من أربعين يوماً، وبعد وساطات وأكثر من عشر مقابلات أترك فيها عملى للذهاب فى طلب الشهادة. وفى كل مرة يطلبون مستنداً أو أكثر من المستندات التى تختلف باختلاف وجهة نظر الوظف الذى تمر عليه الأوراق. وتعددت الإجراءات وتعطلت الأوراق فى كل إجراء لانشغال الموظف أو تقاعسه أو غيابه دون وجود من يحل محله. ولم تصدر الشهادة إلا فى ٢٩ ابريل من هذا العام، قبل موعد تقديم الاقرار الضريبى بيوم واحد وبعد رجاء خاص للرئيس المسئول حتى لا يفوت موعد تقديم الاقرار.

٢- أما المثال الثانى فيتعلق بسداد احدى الضرائب النوعية. فبعد سداد الضريبة بعام كامل فوجئت بخطاب مسجل يحمل انذاراً بتوقيع الحجز لضمان سداد هذه الضريبة التى سبق الوفاء بها فعلاً. فتوجهت إلى مصلحة الضرائب وأكدت للمسئولين فيها سبق سداد الضريبة وطلبت منهم زيادة فى التأكيد الرجوع إلى الدفاتر التى يثبتون فيها ما تم سداده من ضرائب. فأبلغونى بأن الدفتر المطلوب مفقود ويصعب العثور عليه فى الوقت الحاضر وبأننى اما أن أقدم الايصال الدال على السداد واما أن أدفع مبلغ الضريبة مرة أخرى. وبالبحث عن الايصال لم أعثر عليه وكدت أدفع الضريبة من جديد لولا أن تطوع أحد الموظفين من الحقوقيين وأمضى أكثر من ساعتين فى البحث عن الدفتر المفقود حتى وجده فى غير مكانه وأعفانى من توقيع الحجز أو تكرار دفع الضريبة اكتفاء بما فقدت معهم من وقت وجهد.

٣- وأما المثال الثالث فيتعلق بمرفق القضاء. ففى قضية إيجار طلبت المحكمة ضم ملف قضية أخرى سبق الفصل فيها إلى الدعوى المنظورة، وهى تتعلق بجنحة صحة صدرت ضد المستأجر، وتعتبر حاسمة فى الحكم

فى هذه الدعوى. وتم طلب الملف رسمياً من الأرشيف المختص عدة مرات دون استجابة. وبالبحث والتقصى والاتصالات الشخصية تبين أن ملف هذه القضية غير موجود بالأرشيف. وقيل أنه فقد أو سرق أو أخفى أو تم التصرف فيه بطريقة لا يعلمها إلا الله، وأن الموظف الذى كان مسئولاً عنه قد انتحر وانتقل إلى الدار الآخرة بعد أن عجز عن مواجهة مسئولياته. ولعلاج المشكلة تم الحصول على شهادة رسمية تفيد فقد الملف، بالإضافة إلى استخراج شهادة أخرى من واقع دفاتر المحكمة تؤكد حدوث الجنحة التى فقدملفها. وتقدم المحامى بالشهادتين إلى المحكمة للاستغناء بهما عن فقد الملف. غير أن المحكمة ظلت مرة تلو الأخرى تؤجل نظر الدعوى لضم الملف المفقود. وينتهى العام القضائى ويأتى الذى يليه لتؤجل القضية مراراً وتكراراً لضم الملف الذى استحضرنا مضمونه وشهادة بفقده. وفى كل مرة يوضح المحامى أن الملف المطلوب ضمه قد فقد وأن شهادة قدمت بمضمونه. ولكن دون جدوى. ويبدو أن كثرة العمل الملقى على عاتق المحكمة تجعلها تكتفى فى كل مرة بالاستفسار عن مجرد ضم الملف، فإذا لم تجده أعادت التأجيل، وتركت الخصوم إلى أن يشاء الله فى حالة لا تختلف كثيراً عن حالة انكار العدالة، لأن الحكم في الدعوى معلق على المستحيل، وهو تقديم ملف مفقود.

٣- نقص التنسيق:

يرمى التنسيق إلى تعاون مختلف أجزاء الإدارة وعدم تضاربها فى سبيل تحقيق الهدف المشترك. وتعانى الإدارة المصرية من عدم توافر الاتصال بين مختلف أجهزتها وأجزائها بالقدر الذى يسمح بتعاونها، مما يؤدى إلى خلق نوع من التضارب وتبديد المجهودات والأموال. فكثيراً ما تقوم إدارة توزيع المياه بحفر الطريق العام لوضع المواسير بجوفه فى الوقت الذى لم تمض بعد أيام على قيام إدارة رصف الطرق بإعادة تجديد ورصف

هذا الطريق بعد أن حفرته إدارة الكهرباء لتثبيت أسلاكها بباطنه. وقد تقوم إدارة التليفونات بدورها بعد أيام من ردم ورصف ما حفرته إدارة توزيع المياه باعادة الحفر فى نفس المكان لمد توصيلات التليفونات بجوار أسلاك الكهرباء ومواسير المياه. رغم أنه بشيء من الاتصال والتنسيق بين إدارات المياه والكهرباء والتليفونات كان من الممكن وضع الأسلاك والمواسير والتوصيلات بعملية حفر واحدة توفيراً للجهد والوقت والمال ومنعاً لاضطراب حركة المرور وتعطيل مصالح الجماهير. ويمكن تحقيق نفس الهدف بطريقة أفضل مع تفادى كل هذه الخسائر والمتاعب بتجهيز قناة مغلقة تحت سطح الأرض تصلح على وجه الاستمرار لوضع الأسلاك والمواسير ومختلف التوصيلات وتجديدها واستبدالها دون حاجة إلى حفر أو ردم أو رصف. وهو ما حدث بالفعل فى الدول المتقدمة.

٤- قصور القيادة:

يفتقر الرؤساء الاداريون لدينا غالباً إلى التأهل اللازم لتولى القيادة الإدارية. ويرجع ذلك أساساً إلى عدم وجود مدرسة عليا للإدارة تتولى اعداد القادة الإداريين اعداداً علمياً لمدة كافية، بعد اختيارهم - عن طريق المسابقات - ممن تتوافر لديهم الاستعدادات الطبيعية للقيام بمهام القيادة الإدارية. وذلك كما هو متبع فى البلاد التى سبقتنا فى مجال التقدم الإدارى. ومما يؤسف له أن الرؤساء الإداريين فى مصر اما أن يصلوا إلى مناصبهم عن طريق الترقية من وظائف أخرى قد لا تمت للقيادة الإدارية بصلة، دون سابق اعداد أو اعتداد كبير باستعداداتهم وتكوينهم. واما أن يصلوا إليها عن طريق التعيين من خارج الإدارة. وكثيراً ما قدمت وظائف القيادة الإدارية كمنحة لمن يراد الانعام عليه أو كفدية لمن يراد ابعاده من المجالات الحساسة دون وضع مصلحة الإدارة فى الحسبان. ومما يؤسف له أيضاً أن غير القليل من الرؤساء الإداريين قد ساهم أو تواطأ مع مرؤسيه فى جرائمه

الإدارية لتحقيق مآربه الشخصية فكانوا بذلك قدوة سيئة مثلت الطليعة فى أزمة الأخلاق وخمول الضمير التى اجتاحت المجتمع الإدارى فى كثير من قطاعاته.

٥- ضعف الرقابة:

ان الإنسان الذى يحسن القيام بواجبه دون رقيب ويتصرف فى العمل كما ينبغى أن يكون بوازع من ضميره قد أصبح الآن نادراً بين الناس. وذلك بعد أن قل الإيمان بحكمة الكون وما وراء ماديته، وأصبح التمسك بالفضائل من أحاديث ا لماضى وسنن الأوليين بل ومن دواعى السخرية ومظاهر السذاجة فى أعين أكثر الناس، ولكن أكثرهم لا يعلمون.

ومن هنا زادت الحاجة إلى رقابة العاملين فى عملهم لمعالجة تقصيرهم وانحرافاتهم. غير أن سوء تكوين معظم القادة الإداريين وتكاسل غير القليل منهم وما أصابهم – هم أيضاً – من ضعف النفس وتدهور الخلق قد ساعد على مضى المرؤسين فى غيهم دون رادع كاف أو رقيب يقظ، فلم تحقق الإدارة أهدافها المرجوة وزيفت نتائج أعمالها فى كثير من الأحوال لتغطية الأخطاء المرتكبة والجرائم الآثمة الماثلة وراء سقم الإدارة.

وساعد على ضعف الرقابة عدم وجود معايير موضوعية لقياس أداء العاملين فى أغلب إدارات الدولة، مما طمس معالم التقييم الصحيح وفتح مجالاً لادخال الاعتبارات الشخصية والأهداف الخاصة فى تقدير الأعمال والنتائج.

٤- النفاق وبطانة السوء

مضمون النفاق:

يقصد بالنفاق أن يظهر المرء غير ما يبطن. كأن يظهر الإيمان وهو كافر، أو يبدى استحسان أمر يستهجنه، أو يوافق على ما لا يقتنع به. والنفاق صفة مذمومة، وخلق سيء يورد موارد التهلكة فى الدنيا والآخرة. وقد توعد الله سبحانه وتعالى المنافقين وقال لرسوله «وبشر المنافقين بعذاب أليم»[١] وجعلهم فى الدرك الأسفل من النار. ودعى الرسول ﷺ الناس إلي الصدق مع النفس والاحسان فى العمل. فقال «لا يكونن أحدكم امعة. يقول أنا مع الناس إن أحسن الناس أحسنت وإن أساءوا أسأت. ولكن وطنوا أنفسكم إذا أحسن الناس أن تحسنوا، وإن أساءوا أن تتجنبوا اساءتهم».

ويحدث النفاق فى الإدارة على جميع مستوياتها من المرءوسين لرؤسائهم. ويكون أكثر اغراء تجاه الرئيس الإدارى الأعلى نظراً لسعة سلطاته وإن كانت فرصة الاتصال به لا تتاح فى العادة إلا لكبار العاملين وشاغلى الدرجات العليا الذين يمكن أن يطلق عليهم بطانة الرئيس. والبطانة نوعان: بطانة خير وبطانة سوء.. وفى ذلك يقول رسول الله ﷺ «ما بعث الله من نبى ولا استخلف من خليفة إلا كانت له بطانتان: بطانة تأمره بالمعروف وتحضه عليه، وبطانة تأمره بالشر وتحضه عليه، والمعصوم من عصم الله»[٢]. ويقول عليه السلام «إذا أراد الله بالأمير خيراً جعل له وزير صدق، إن نسى ذكره، وإن ذكر أعانه. وإذا أراد الله به غير ذلك جعل له وزير سوء. إن نسى لم يذكره، وإن ذكر لم يعنه»[٣]. غير أنه يبدو أن بطانة السوء أو الشر قد زادت فى هذه الأيام وطغت على بطانة الخير.

وقد تفشى النفاق فى إدارات الدولة فى السنوات الأخيرة بصورة مؤسفة.

---

(١) الآية ١٣٨ من سورة النساء.

(٢) رواه البخارى؛ راجع رياض الصالحين ص ٢٩٩.

(٣) رواه أبو داود.

وتواتر عليه العمل وتناقلته أجيال الموظفين حتى أصبح ظاهرة عادية لا تثير السخط أو الاستهجان لدى أكثر العاملين. فترى أغلب المقربين من الرئيس الإدارى يزينون له سوء عمله، ويؤيدونه بالحق أو بالباطل فى كل ما يرى أو يقرر بصرف النظر عن الصواب وتحرى المصلحة العامة.. وحتى فى حالة الفشل وظهور النتائج السيئة لقرارت الرئيس يحاولون تبرير أخطائه واخلاء مسئوليته بنسبتها إلى أسباب أخرى هو منها براء.

ويتم النفاق بالقول والعمل. فالنفاق بالقول يتمثل فى كلمات المدح والاطراء، واستحسان كل تصرفات الرئيس دون وزنها وتقييمها لتأييد الصالح منه ومحاولة منع الطالح من باب الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر. أما النفاق بالعمل فيكون عن طريق القيام بالأعمال والتصرفات المؤيدة والمؤكدة لمواقف الرئيس وإن كانت خاطئة غير مقنعة دون مراجعة أو تمحيص.

ويكثر النفاق من جانب العاملين فى مناسبات متعددة :

- فعند اتخاذ القرارات يقوم بعض العاملين بتأييد ما يشعرون أنه يوافق رغبة المدير ويساير هواه دون بحث أو دراسة، وبغير اعتداد بوجه المصلحة.
- وعند انتظار الترقيا ت الاختيارية والعلاوات الاستثنائية وحوافز العمل يحاول المنافقون من العاملين زيادة التودد إلى الرؤساء ليذكروهم بأنفسهم.
- وعند تهنئة الرئيس فى أى مناسبة من المناسبات السارة ينبرى بعض المرؤسين للاشادة به وبكافة آرائه وقراراته وإن كانت خاطئة فاسدة.
- وأحياناً يقع النفاق والتملق للرئيس بغير مناسبة على الاطلاق، من جانب أولئك الذين تعودوا على ذلك وأصبح النفاق يمثل بالنسبة لهم طبعاً لازماً وأسلوباً فى الحياة.

أسباب النفاق :

والأسباب الدافعة إلى النفاق متعددة ويمكن إيجازها فيما يلى :

١- سوء أخلاق العاملين :

لا شك أن سوء الأخلاق هو أهم سبب من أسباب النفاق. فصاحب الخلق الكريم لا يسمح لنفسه بتأييد الخطأ والتظاهر بالاقتناع به، أو التملق لأصحاب السلطة والجاه للحصول على مكاسب شخصية. فمثل هذه التصرفات تمجها النفس السوية ولا يقرها شرع ولا دين. لذلك ينتشر النفاق مع أزمات الضمير والأخلاق.

٢- شخصية الرئيس الادارى :

تعد شخصية الرئيس الادارى من أهم أسباب انتشار النفاق بين العاملين فى إدارته. فكثير من الرؤساء يشجعون العاملين على المدح والاطراء، ويحبون أن يحمدوا بما لم يفعلوا. وهؤلاء هم المسئولون الأساسيون عن انتشار ظاهرة النفاق فى الإدارة. فالرئيس الجاد الصالح هو الذى يترفع عن حب المدح والتملق ويصد ممارسيه من المرؤسين، ويحاسب من يثبت منهم أنه وافق على خطأ أو قام به وهو يعلم، لمجرد النفاق ومسايرة الرئيس. ومثل هذا الرئيس يتلاشى النفاق من إدارته، ليحل محله العمل المخلص الذى يصبح معيار تحديد مكانة كل مرءوس لديه. وفى ذلك اقتداء بالرسول الكريم ﷺ الذى وصفه الله تعالى بقوله «انك لعلى خلق عظيم»، ومع ذلك كان لا يجب المدح والاطراء وينهى مادحيه بقوله «لا يستغوينكم الشيطان». وقال أبو هريرة رضى الله عنه «أمرنا رسول الله ﷺ أن نحثوا فى وجوه المداحين التراب»[١].

٣- كبت الحريات العامة :

عادة ما يؤدى كبت الحريات العامة – خاصة حرية الرأى – إلى تفشى

---

(١) رواه الترمذى.

النفاق بين العاملين الذين يخشون التعبير عن آرائهم الحقيقية، ولا يجدون وسيلة إلى المناصب العليا أو الاشتراك فى السلطة إلا بالنفاق والتقرب إلى الرؤساء. لذلك يكثر النفاق الوظيفى فى البلاد غير الديموقراطية، ويقل أو يندر فى الدول الديموقراطية.

وقد قال رسول الله ﷺ «أفضل الجهاد كلمة حق عند سلطان جائر»[1]. وقال عليه السلام عن الأمراء الظلمة «فمن نابذهم نجا، ومن اعتزلهم سلم أو كاد أن يسلم، ومن وقع معهم فى دنياهم فهو منهم». وقال «سيكون من بعدى أمراء يكذبون ويظلمون فمن صدقهم بكذبهم وأعانهم على ظلمهم فليس منى ولست منه ولم يرد عى الحوض». وقال «أبغض القراء إلى الله تعالى الذين يزورون الأمراء»[2].

٤- الرغبة في المغانم الشخصية :

كثيراً ما تدفع الرغبة فى الحصول على الغانم الشخصية العاملين إلى النفاق والتلزف إلى الرؤساء الذين بيدهم تحقيق هذه المغانم. وغالباً ما تكون هذه المغانم غير مستحقة لطالبيها ويترك أمر منحها أو منعها لتقدير رؤساء غير موضوعيين فى تقديرهم. إذ لو كانت هذه المغانم الوظيفية مستحقة، وكانت تقديرات الرؤساء بشأنها عادلة تقوم على أسس موضوعية لحصل عليها أصحاب الحق فيها دون حاجة إلى الزلفى والنفاق.

٥- السعي إلى اخفاء التقصير :

قد يدفع التقصير فى العمل صاحبه إلى النفاق ومداهنة الرئيس لاخفاء تقصيره أو تفادى المساءلة عنه. وقد يكون الرئيس ضعيف النفس فيرضى عن مرءوسه المنافق ويتغافل عن تقصيره. ونفس الشىء يمكن أن يقال

---

(١) راجع: الامام الغزالى: احياء علوم الدين – المجلد الثانى ص ٣٤٣.
(٢) المرجع السابق، ص ١٤٢.

بالنسبة لجهل المرءوس بمسائل من المفروض أن يعلمها أو يدرسها فيما يتصل بموضوع النفاق. وهنا يأتى تأييد الرئيس فى تصرفه لاخفاء جهل المرءوس بوجه الصواب فى شأنها.

آثار النفاق :

وللنفاق آثار بالغة السوء على الإدارة من نواح مختلفة يمكن إيجازها فيما يأتى :

١- كثرة الأخطاء والخسائر :

فهو يؤدى إلى وقوع الأخطاء وحدوث الخسائر بسبب التصرفا ت السيئة التى تصدر من الرؤساء بتأييد من المرؤسين المنافقين الذين كان بوسعهم محاولة منعها أو تغييرها بمصارحة مصدريها بعيوبها واسداء النصح إليهم بشأنها تفادياً للأخطاء وتحقيقاً للمصلحة العامة. وكم من إدارة ضلت سواء السبيل بسبب بطانة السوء التى أحاطت برئيسها.

٢- ترك العمل الجاد :

ويؤدى النفاق إلى ترك العمل الجاد واهمال واجبات الوظيفة اعتماداً على التودد إلى الرؤساء ومداهنتهم ومحاولة التقرب منهم بالتأييد المستمر وكلمات المدح والثناء. والاكتفاء بالتقرب إلى الرؤساء لا ينجز عملاً ولا يحقق مصلحة.

٣- تفضيل الاعتبارات الشخصية :

قد يؤدى النفاق إلى تفضيل الاعتبارات الشخصية على المصلحة العامة التى تعمل الإدارة على تحقيقها. فيحدث أن يضحى الرئيس بهذه المصلحة فى سبيل ما يلاقى من المنافقين من مدح وتأييد وخدمات خاصة. وكثيراً ما يتخذ منهم أصدقاء يتبادل معهم المصالح الشخصية وإن تعارضت مع مصالح العمل.

٤- سوء اسناد المناصب :

يؤدى النفاق فى كثير من الأحوال إلى اسناد المناصب إلى غير أهلها. فمن الرؤساء من يولى ثقته فيمن تعجبه أقوالهم وإن ساءت أعمالهم وقلت كفاءتهم. ويطلقون عليهم أهل الثقة. ويفضلونهم على أهل المعرفة والخبرة.

ويحرص الناس بطبيعتهم على تولى المناصب والرئاسات وغالباً ما يلجأون فى سبيل ذلك إلى منافقة الحكام واطرائهم ولو بغير حق. وقد حذر الرسول الكريم ﷺ الناس من ذلك فقال «إنكم ستحرصون على الامارة، وستكون ندامة يوم القيامة»[1].

٥- اختلال معيار التقييم :

وقد يؤدى النفاق إلى اثابة الموظف المنافق وإن قل عمله على حساب زميله المجد. وكثيراً ما يظهر ذلك فى التقارير السنوية حيث يحصل بعض منافقى الرؤساء على أعلى التقديرات رغم تقصيرهم، فى حين يحصل من هم أقل منهم فى العمل الوظيفى على تقديرات أقل. ويرجع هذا الظلم إلى ضعف الخلق الذى يتصف به بعض الرؤساء.

---

(١) رواه البخارى.

٥- الإصلاح الإداري

شعار الإصلاح الإداري:

كثر الحديث عن «الإصلاح الإدارى» فى مختلف بلاد العالم حتى أصبحت عبارته شعاراً ينادى به كل من يهمه أمر الإدارة أياً كان مركزه ازاءها، سواء تعلق الأمر بالمستفيدين من الإدارة أم بالعاملين فيها أم بالحكومة نفسها. فقلما حظت الإدارة تماماً برضاء أحد :

- فالمستفيدون من الإدارة - وهم الذين تقدم الإدارة خدماتها إليهم - يشكون طول الإجراءات وعدم بساطة التنظيم ويرجون التقليل من الضرائب واللامركزية الإدارية.
- وعمال الإدارة رغم كونهم عمادها لا يتورعون عن كشف كثير من الضعف والعبث الذى تحويه داخل أسوارها. ويطالبون بتحسين ظروف العمل، وزيادة المرتبات والمزايا التى يتمتعون بها، حتى يتمكنوا من أداء واجباتهم على خير وجه وبفعالية أكبر.
- وأخيراً فإن الحكومة ذاتها تواجه مشكلة الإصلاح الإدارى بصفة مستمرة حتى تتمكن من زيادة إنتاجية العمل الإدارى ولتمتص روح الثورة وعدم الرضى من نفوس الحانقين الذين لا ترضيهم أحوال الإدارة[١]، ولكى تلطف من جمود جهازها التنفيذى. كل ذلك مع وضع الاعتبارات المالية ومسائل الميزانية فى الحسبان[٢].

ومع ذلك ورغم اختلاف ما تنادى به الفئات المختلفة، فإن الجميع يكادون يتفقون على الغاية النهائية المتطلع إليها من وراء الإصلاح الإدارى. هذه الغاية ليست فى الحقيقة إلا تمكين الإدارة - عن طريق استخدام الوسائل التى تحت يديها - من الوصول إلى أهدافها وتنفيذ مهامها على أكمل وجه

(١) راجع Dimock السابق الإشارة إليه صفحة ٣.
(٢) وهنا تظهر العلاقة الوطيدة والتعاون المتبادل بين الدراسات الإدارية والدراسات الاقتصادية.

ممكن وبأقل تكاليف مستطاعة. ولكن كل فئة تعالج المسألة من وجهة نظرها الخاصة وبطريقتها الشخصية التى كثيراً ما تنقصها النزاهة العلمية، أو يعوزها الحياد والموضوعية، فترجح الحلول التى فى صالحها وتثنى على التعديلات التى تحمل إليها المزيد من المزايا والخيرات.

صعوبة الإصلاح الإداري :

غير أن وضع الإصلاح الإدارى موضع التنفيذ فعلاً ليس من الأمور الهينة. وقد غدت إدارة الدولة الحديثة أداة ضخمة معقدة تقف العقبات فى سبيل تعديلها أو تغييرها :

فمن ناحية غالباً ما تصطدم مقترحات الاصلاح الإدارى بقوى معادية من داخل الإدارة نفسها تفقدها امكانية التحقيق وتبقيها مجرد أوراق مكتوبة أو كلمات منطوقة لا تجد لها صدى فى الواقع(١). فقد لوحظ قيام نوع من التوازن الجامد بين عناصر الإدارة المختلفة يعمل بصورة أو بأخرى على بقاء الأوضاع على ما هى عليه. كما اتضح أن الرؤساء الإداريين وقدامى الموظفين عادة ما لا يقبلون بسهولة تعديل طرق العمل القديمة ولو كانت سقيمة. وذلك لمعرفتهم لها، وتعودهم عليها، وعدم استعدادهم لتعلم الجديد الذى قد يسبقهم إليه غيرهم من محدثى العاملين والمرءوسين، مما يقلل من هيبتهم وأهمية ما سبق أن أحاطوا به من أمور العمل.

ومن ناحية أخرى فإن صعوبة المشاكل الإدارية وتعقدها ليس من شأنه أن ييسر قبول الحلول المقترحة. ويمكن أن نضرب مثلاً فى ذلك بعملية تجميع الوظائف المشتركة بين الإدارات المختلفة - كالرعاية الصحية أو أعمال التشييد - فى هيئة واحدة متخصصة. فرغم أن هذا التجمع الذى يلاقى اهتماماً عاماً فى مختلف البلاد له مزاياه المؤكدة فى كثير من الحلات - كما سنرى - إلا أنه لا يمكن أن يطبق تطبيقاً مثمراً على كل أنواع

(١) راجع : Bernard Gournay, Introduction à la science administrative, Lebrairie A. Colin, 1970, p. 293 et s.

الوظائف المشتركة بين الإدارات. فليس من المتصور – على سبيل المثال – تجميع كل العاملين على الآلات الكاتبة فى إدارة واحدة تشملهم جميعاً لكى يقوموا بعد ذلك بتقديم خدماتهم لمختلف الوحدات الإدارية فى الدولة(١). ويمكن أن يثار النقاش بصدد جدوى هذه التجميع على مستوى وحدة إدارية صغيرة. فقد يرى البعض أنه من الأفضل تجميع كل من يعملون على الآلة الكاتبة فيها فى مكان واحد وتقسيمهم إلى فئات تتخصص بعضها فى نسخ الخطابات العادية، وبعضها فى كتابة الجداول والأرقام، والبعض الآخر فى كتابة «الاستنسل» مما يؤدى إلى تحسين إنتاجهم وسرعته. وقد يفضل آخرون وضع كاتب تحت تصرف كل موظف يحتاج عمله إلى ذلك وفى هذا نوع من التخصص. إذ أن الكاتب الذى يعمل مع نفس الموظف لينسخ له كل ما يمليه عليه يتعود شيئاً فشيئاً على المصطلحات الفنية التى يستخدمها هذا الموظف فتقل أخطاؤه المتعلقة بها، كما ينتهى بمعرفة عناوين المراسلات العادية عن ظهر قلب وفى ذلك كسب للوقت والجهد.

(١) المرجع السابق، صفحة ٢٩٧.

٦- تميز الإدارة العامة

تتميز الوظيفة الإدارية للدولة عن سائر وظائفها الأخرى. كما تتميز الإدارة العامة من ناحية أخرى عن إدارة المشروعات الخاصة.

الوظيفة الإدارية بين وظائف الدولة :

تختلف وظيفة الدولة الإدارية عن سائر وظائفها الأخرى. فهى لا تختلط بالوظيفة القضائية التى تنحصر فى تطبيق القانون والنطق بحكمة للفصل فى المنازعات، ولا بالوظيفة التشريعية للبرلمان التى تتمثل عادة فى وضع القواعد التى تحكم النشاطات العامة أو الخاصة دون أن تخوض فى تفاصيل التطبيق(١). وانما تعتبر الوظيفة الإدارية جزءاً هاماً من وظيفة السلطة التنفيذية(٢) التى لا تقتصر مهمتها - كما قد توحى تسميتها - على تنفيذ قرارات ومخططات سبق تحديدها، وانما تلعب فى حقيقة الأمر دوراً متزايد الأهمية فى اتخاذ القرارات التى يتوقف عليها مستقبل الدولة(٣).

فالإدارة فرع من السلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ سياسة الدولة التى تشترك فى وضعها مع السلطة التشريعية، بل والسلطة القضائية - خاصة فى البلاد التى تعترف برقابة دستورية القوانين - وذلك بما تضع المحاكم من قواعد قضائية Règles jurisprudentielles. فمن المعروف أن السلطة التنفيذية لم تعد مهمتها تقتصر عى مجرد التنفيذ دون أن يكون لها سلطة الاشتراك فى وضع السياسة العامة للدولة، خاصة ما ظهر منها فى صورة قواعد عامة مجردة كما كان الحال فى ظل الدستور الأول للثورة الفرنسية الصادر فى

---

(١) تصادف التفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفة التشريعية على وجه الخصوص بعض الصعوبات مصدرها حق الإدارة فى أن تصدر من اللوائح ما يضع قواعد عامة لا تختلف من الناحية الموضوعية عن تلك التى يعدها البرلمان.

(٢) لذلك تعتبر الوزارة مسئولة أمام السلطة التشريعية فى النظام البرلمانى عن أعمال الإدارة حتى ولو جهلتها من حيث الواقع.

(٣) راجع : Marcel Walin, Précis de droit administratif, éd Montchrestien 1969, p. et suiv.

عام ١٧٩١ . فقد كان هذا الدستور يقوم على تفسير ضيق وقاس لمبدأ الفصل بين السلطات، فلم يكتب له البقاء أو الاحترام فى العمل. لذلك فإن التقسيم الثلاثى للسلطات – رغم بقائه فى أغلب دول العالم – لم يعد ينطوى على نفس المضمون الذى كان سائداً فى الماضى، ونمت العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بالنص أو عرفاً، بل وأحياناً بمخالفة النص، وأصبح كل منهما يشترك فى وضع السياسة العامة للدولة سواء تمثلت فى قواعد عامة أو فى قرارات فردية.

لذلك نشأ بجانب التقسيم الثلاثى التقليدى لسلطات الدولة – التنفيذية والتشريعية والقضائية – تقسيم آخر ثنائى مؤداه أن هناك سلطة سياسية وأخرى إدارية، أو بعبارة أخرى حكومة وإدارة. وقد أصبح الآن واضحاً لدى الكثيرين أن الإدارة تختلف عن الحكومة وأن لها ذاتيتها وكيانها وتتمتع بقسط من الاستقلال ازاءها. ومما يدل على ذلك:

١– ثبات السلطة الإدارية عندما تتغير السلطة السياسية أو الحكومة التى هى بطبيعتها غير مستقرة. فالحكومات تتغير سواء بالطرق المشروعة التى ترسمها الدساتير وتتمثل أساساً فى الانتخابات، أو بالطرق غير المشروعة كالثورات والانقلابات. ومع ذلك تبقى الإدارات حافظة لكيان الدولة من التدهور وتستمر المرافق العامة فى أداء وظائفها الحيوية مما يدل على تميز كل من الإدارة والحكومة.

٢– الارادة المستقلة التى تعملها الإدارة فى اعداد مشروعات القوانين التى عادة ما تتبناها البرلمانات نظراً لصدورها من الإدارة، وهى بحكم وضعها أقدر على معرفة المناسب من القوانين المتصلة بعملها.

وتتمتع الإدارة أيضاً عند وضعها للوائح الإدارية – وهى قواعد عامة مجردة كالقوانين – وكذلك عند إصدارها للقرارات الفردية بقسط وافر من السلطة التقديرية فى حدود السياسة العامة ا لتى ترسمها الحكومة. وهذا أيضاً يثبت وجود السلطة الإدارية المتميزة. إذ أن وجود الارادة يؤكد وجود

صاحبها، كما أكد وجود الفكر وجود المفكر لدى الفيلسوف الفرنسى ديكارت عندما قال «أن أفكر اذن فأنا موجود».

الإدارة العامة والإدارة الخاصة:

تتميز الإدارة العامة كذلك عن إدارة المشروعات الخاصة، وذلك ليس فقط فيما يتعلق بالهدف الذى تعمل على تحقيقه وهو النفع العام، وإنما أيضاً فيما يخص الوسائل المتبعة فى تحقيق هذا الهدف والتى كثيراً ما تتجسد فى الرجوع إلى امتيازات السلطة العامة. ومع ذلك فإن الصلة أو القرابة بين نوعى الإدارة العامة والخاصة لا تدع مجالاً للاعتراض كما سيأتى البيان.

٧- دراسات الإدارة

تعدد زوايا البحث :

دفع تزايد أهمية الإدارة فى حياة الدولة الحديثة وثقل مهمتها إلى بذل مزيد من العناية والجهد فى دراسة الإدارة من مختلف النواحى ووجهات النظر وتقصى كل ما يمكن أن يتعلق بها فى كافة الدول المتمدينة.

والإدارة يمكن أن تكون موضوعاً للبحث من زوايا متعددة :

- فيمكن أن تدرس من الناحية التاريخية فينشأ التاريخ الإدارى.
- أو من الناحية الاجتماعية فنكون أمام الاجتماع الإدارى.
- أو من ناحية علم النفس فيقال علم النفس الإدارى.
- أو من الناحية الفلسفية فتظهر الفلسفة الإدارية.
- أو من الناحية القانونية فيأتى القانون الإدارى... إلخ.
- ولكن الإدارة قد تكون موضوعاً للبحث الشامل من الناحية التجريبية، وهذا هو علم الإدارة العامة كما سيتضح بعد قليل.

جوهر الدراسات الإدارية :

من بين كل هذه الدراسات يرى المتأمل أن علم الإدارة العامة وحده هو الذى يخص الإدارة دون غيرها، فى حين أن بقية الدراسات - التاريخ الاجتماع وعلم النفس والفلسفة والقانون - تعتبر فى الواقع دراسات مستقلة يمكن تطبيقها على الإدارة. أو بعبارة أخرى هى أبحاث مساعدة لعلم الإدارة، باستثناء القانون الإدارى الذى لا يعد مجرد دراسة مساعدة، لأن دوره لا يقتصر على مجرد صياغة مبادئ علم الإدارة صياغة قانونية، وانما يخرج عن هذه الدائرة فى حدود ضاقت أم اتسعت، اما لينشىء - بسبب جهل أو انحراف واضعيه - قواعد قليلة الفعالية، واما ليعتنق - عن دراية وقصد - بعض القيم التى يريد أن يجعلها من مأمن من الضياع أو الانتهاك كفكرة الحرية وفكرة العدالة.

ومن هنا نرى أن علم الإدارة والقانون الإدارى يكونان معاً جوهر الدراسات الإدارية. ويمكن أن نوضح أهميتهما الخاصة من الناحية المنطقية فنقول: إن الإدارة تعمل على تحقيق المصلحة العامة مستخدمة موارد قومية، لذلك يجب عليها - لكى تحسن تأدية وظيفتها - أن تتبع فى استخدام هذه الموارد التى يساهم فيها الجميع أكثر الطرق فعالية لتحقيق تلك المصلحة على أكمل وجه وبأقل تكلفة. وهذا هو مدار علم الإدارة العامة. ومن ناحية أخرى فإن الإدارة ينبغى ألا تتعسف فى استخدام سلطاتها أو تقيد من حريات الأفراد إلا فى الحدود اللازمة فعلاً لتحقيق المصلحة العامة. وهذا هو الجانب الأهم من جوانب القانون الإدارى(١)، الذى يمكن أن يتولى بالإضافة إلى ذلك صياغة مبادئ علم الإدارة وترجمتها فى صورة قواعد قانونية ملزمة.

فعلم الإدارة العامة يدرس الإدارة كما هى فى الواقع من حيث تكوينها والطرق التى تتبعها فى أداء وظيفتها، دراسة وصفية، تحليلية ونقدية، محاولاً أن يزيد من فعاليتها ويرفع من إنتاجيتها إلى أكبر درجة ممكنة. أما القانون الإدارى فيركز دراسته على القواعد القانونية التى تنظم الإدارة وتحكم سلوكها، خاصة فيما يمس علاقتها بالأفراد. ولكن هذه القواعد لا تحيط بكل المسائل الإدارية أو تحل كافة المشاكل التى تواجهها الإدارة، بالإضافة إلى كونها ليست دائماً كبيرة الفعالية وقد لا تكون محترمة فى العمل.

وقد أصبحت ضرورة دراسة الإدارة العامة من الناحيتين العلمية والقانونية مسلم بها الآن فى كل من الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية. وذلك بعد أن ظلت هذه الدراسة فى فرنسا إلى عهد قريب مركزة على شرعية أعمال الإدارة، بينما اقتصر اهتمام العلماء فى البلاد الأنجلو سكسونية على فعالية ومدى إنتاجية هذه الأعمال.

---

(١) من المعلوم أن حماية الحقوق والحريات الفردية تعد من أهم الأسس التى قام عليها بناء القانون الإدارى فى فرنسا منذ نشأته حتى الآن.

٨- خطة البحث

تقوم خطتنا فى البحث على ثلاثة أقسام رئيسية، كل منها يتفق مع أحد المعانى الثلاثة لتعبير الإدارة العامة، وهذا التعبير - كما سنرى - قد يعنى دراسة الإدارة، أو هيئة الإدارة، أو نشاط الإدارة. لذلك يسير بحثنا على النحو التالى :

القسم الأول: دراسة الإدارة العامة.

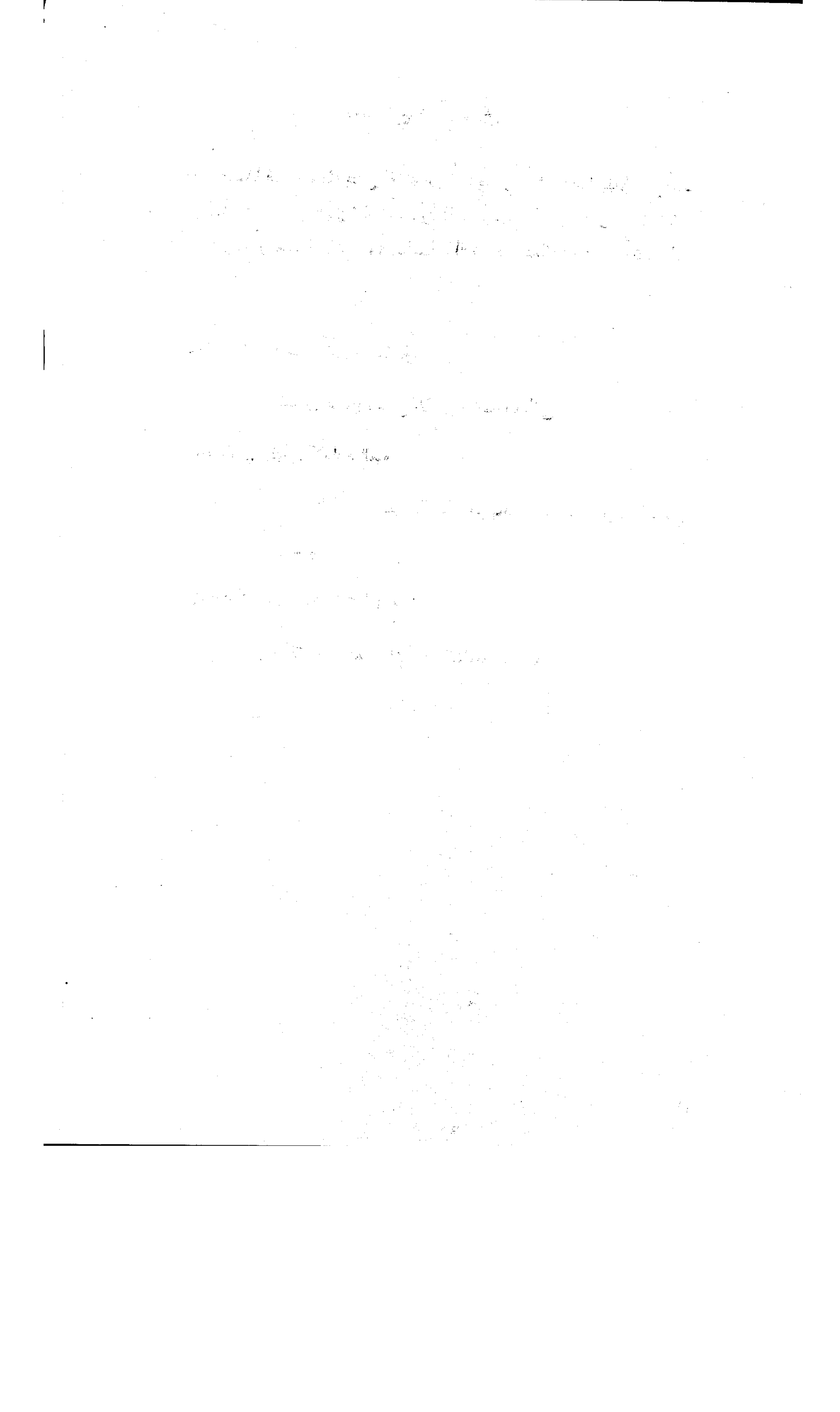
ويتناول التعليق على الإدارة كعلم إنسانى.

القسم الثاني: بنيان الإدارة العامة.

ويدرس الإدارة كهيئة من هيئات الدولة مركبة على نحو معين.

القسم الثالث: نشاط الإدارة العامة.

ويبحث فى عملية الإدارة كنشاط تنفيذى.



القسم الأول
دراسة الإدارة العامة

لإيضاح ملامح علم الإدارة والقاء الضوء على دراسته، نرى أن نبدأ بتقديم تعريف لهذا العلم، نتبعه ببيان تاريخ نشأته وتطوره فى أهم بلدان العالم، وبعدها نتطرق إلى معالجة طبيعة دراسته وصفتها العلمية. ثم نفرق بين علم الإدارة العامة وبعض العلوم الإنسانية الأخرى التى بينها وبينه صلات وثيقة، لنختتم فى النهاية بعرض أهم طرق البحث فى هذا العلم.
فيأتى تفصيل هذا القسم على النحو التالى :

الباب الأول: تعريف علم الإدارة العامة.

الباب الثاني: تاريخ علم الإدارة العامة.

الباب الثالث: طبيعة دراسة الإدارة العامة.

الباب الرابع: علم الإدارة والعلوم المجاورة.

الباب الخامس: طرق البحث فى علم الإدارة.

الباب الأول
تعريف علم الإدارة العامة

علم الإدارة العامة[1] علم إنسانى يعنى بوصف وتفسير بناء ونشاط جهاز الدولة القائم على تنفيذ سياستها العامة، بقصد اكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز.

تعبير الإدارة العامة :

ليس من السهل تعريف تعبير الإدارة العامة لأنه يتضمن فى الحقيقة معان متعددة. فهو اما أن يعنى هيئة واما أن يقصد نشاطاً واما أن يشير إلى نوع من أنواع الدراسة. ففى المعنى الأول - ويسمى المعنى العضوى - تتمثل الإدارة فى الهيئة التى تتولى مُهمة الإدارة. وفى المعنى الثانى - وهو المعنى المادى - يقصد بها عملية الإدارة ذاتها، وفى المعنى الثالث يطلق التعبير على دراسة الإدارة العامة. وهكذا يمكن أن يقال فى أحد المعانى أن الإدارة حديثة التعيين، وفى الثانى أن الإدارة قد عُهد بها إلى شخص ما، وفى المعنى الأخير أن الإدارة العامة علم حديث النشأة.

الإدارة علم إنسانى :

وهذا النوع من الدراسة يعد علماً بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة، إذ يتبع فى استنباط قواعده الطريقة العلمية التى تقوم على المشاهدة والتجربة، ويتخذ من الاستقراء Deduction منهجاً له كما سيأتى البيان. وعلم الإدارة هو علم

---

(١) يطلق على علم الإدارة العامة بالانجليزية Public administration وبالفرنسية Science administrative وأصل كلمة Administration فى اللغات الأوروبية الحديثة بصفة عامة هو تعبير Ad-ministrare فى اللغة اللاتينية ويحمل معنى الخدمة والتبعية. راجع :

Roland Drago, Cours de science administrative, 1968 - 1969, p. 3.

إنسانى، إذ أن قواعده لا تتعلق بصلات محض مادية بين أشياء، وانما تخص علاقات يدخلها العنصر الآدمى، بأن تكون إنسانية فى طرفيها كالعلاقة بين الرئيس والمرؤوس، أو تجمع بين الإنسان والمادة كالعلاقة بين العامل وما يستخدم من أدوات العمل.

الوصف والتفسير:

يحاول علم الإدارة اعطاء صورة كاملة للنظام الإدارى، أو بعبارة أدق صورة مجسمة لهذا النظام. إذ أنه ينظر إليه من شتى جوانبه سواء أكانت فنية أم إنسانية. وهو لا يقتصر على اعطاء هذه الصورة الوصفية، وانما يحاول أن يفسر معالمها ويتفهم أسباب ونتائج كل ما يدرك بداخلها، ليبين فى النهاية درجة انتظامها ومدى كمالها وما يعتريها من خلل أو نقصان.

ودراسة علم الإدارة بما تحوى من وصف وتفسير تتناول بجانب بناء الجهاز الإدارى بما يتضمن من مراكز وعلاقات يضمها السلم الإدارى أو الهيكل التنظيمى للإدارة، النشاط الإدارى الناشئ عن مباشرة الإدارة لاختصاصاتها وما ينطوى عليه من طرق العمل وسبل الإنتاج.

السياسة العامة للدولة:

أما السياسة العامة للدولة فهى الأهداف التى تقرر الحكومة تنفيذها فى مختلف مجالات النشاط التى تدخل فيها الدولة. وتتنوع الأهداف التى تعمل الإدارة على تحقيقها. ولا يشترط فيها أن تكون مفيدة أو خيرة. فكما أن حفظ الأمن ورعاية الصحة والتعليم والضمان الاجتماعى تعد من الأهداف التى تعمل الإدارة عادة على ادراكها، فإن القيام بحرب عدوانية يمكن أيضاً أن يكون هدفاً تسعى الإدارة إلى تحقيقه(١).

وتظهر السياسة العامة للدولة اما فى صورة قرارا ت فردية كالقرار

---

(١) راجع: Traité de science administrative, éd, Mouton, p. 81.

المتعلق بتنظيم أحد المرافق العامة أو القرارات الخاصة بالميزانية[1]. واما فى صورة قواعد قانونية، أى نصوص عامة مجردة، سواء صدرت من البرلمان فى ممارسته للسلطة التشريعية – كالقوانين التى تضع البرامج الصحية أو ترسم السياسة الزراعية – أو من الهيئة التنفيذية باستعمالها للسلطة اللائحية كلوائح الضبط واللوائح التنظيمية.

وأياً كانت صورة الحكومة التى تمثل السلطة السياسية فى الدولة فإنها تحدد النقاط التى تراها أساسية فى نشاط الدولة تاركة للإدارة حرية العمل فى اطارها. لذلك فإن لفظ السياسة يشير إلى اعداد الخطط بينما كلمة إدارة تعنى تنفيذ هذه الخطط والوصول إلى ما تتضمن من أهداف[2].

وجدير بالذكر أن سرعة وكثرة تغير التشريعات والقرارات التى تمثل السياسة العامة للدولة لا تتفق مع المبادئ الإدارية الصحيحة. إذ تؤدى إلى البلبلة وعدم استقرار الأوضاع، وليس من شأنها خلق الجو المناسب لحسن سير العمل الإدارى. وغالباً ما نلاحظ هذه الظاهرة فى البلاد المتخلفة التى تنادى بأفكار جديدة دون أن تصل هذه الأفكار فى الأذهان إلى درجة كافية من الوضوح والتحديد. وتكشف كثرة تغير التشريعات والقرارا ت عادة عن نوع من أنواع التخبط والمحاولات التى لا تقوم على أساس موضوعى مدروس، وتؤدى إلى الاضطراب وفقدان الثقة فى العمل الحكومى. وهذا يستتبع تخلف العمل الإدارى بل وعرقلة تقدم الدولة على وجه العموم.

السياسة والإدارة:

ان العمل العام يمكن أن يتحلل إلى عنصرين أحدهما يلى الآخر من حيث الأسبقية الزمنية هما عنصر اتخاذ القرار وعنصر التنفيذ. فالتنفيذ يلى

---

(١) راجع: Marcel Waline, Précis de droit administratif, 1969, p. 12.

(٢) راجــــع: Georges Langrod, Science et enseignement de l'administration publique aux Etats - Unis, Librairie Armand Colin, 1954, p. 25.

وضع السياسة العامة وتحديد الهدف المراد تحقيقه. ورجال الإدارة فنيون مهمتهم تنفيذ سياسة الدولة العامة التى يرسمها السياسيون بوسائلهم وإجراءاتهم الخاصة. وإذا كان الفصل التام بين السياسة والإدارة يندر أن يتحقق فى الواقع العملى، فإنه من الأفضل - تطبيقاً لقاعدة التخصص من ناحية، وحرصاً على الاستفادة الكاملة من التقدم العلمى الذى حققته الدراسات الإدارية من ناحية أخرى - أن يحتفظ للإدارة العامة بمجال عملها الخاص. وهذا لا يعنى انعدام الصلة بين السياسة والإدارة، بين تحديد الهدف وتنفيذه. فالعلاقات المتبادلة بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية ضرورية ومؤكدة ولها مظاهر متعددة :

١- فقيادة الأنشطة الإدارية عادة ما تقع على عاتق من يساهم فى العمل الحكومى. ودور الوزير على رأس وزارته يمكن أن يعطى كمثال واضح لهذه الوظيفة المزدوجة. إذ أن الوزير هو الرئيس الإدارى الأعلى لشئون وزارته، كما أنه فى نفس الوقت عضو فى الحكومة.

٢- وتضع الإدارة بين يدى الحكومة ما يبدو لها من معطيات الواقع فيما يتعلق بالمشاكل التى يجب مواجهتها. وهذا يستوعب جانباً هاماً من الأعمال التمهيدية اللازم القيام بها قبل اتخاذ أى قرار. فواضع السياسة لابد وأن يعتد بامكانية التنفيذ ومدى نجاحه. كما أن القائمين على التنفيذ يستطيعون نظراً لاحتكاكهم المباشر بعناصر الواقع تقديم ما قد يبدو لهم من ملاحظات ومشروعات، أو يتكشف لهم من صعوبات وعقبات.

٣- وتترك الحكومة غالباً - ان لم يكن دائماً - للإدارة قدراً مناسباً من حرية الاختيار والسلطة التقديرية لكى تستطيع أن تضطلع بوظيفتها بنجاح. فكثيراً ما تكون الأهداف محددة بطريقة عامة تسمح للإدارة بقسط من إعمال الارادة والمبادأة. وذلك كأن ينص القانون على تولى الرئيس الإدارى فى كل منطقة من اقليم الدولة حفظ الأمن فى دائرة رئاسته، فيقوم كل رئيس بتنفيذ مهمته بالطريقة التى يراها أكثر ملاءمة للظروف المحيطة.

٤- ونفس العمل يمكن أن يتصف بالصفتين الإدارية والحكومية معاً. فتعيين أحد الموظفين مثلاً - وهو من الأعمال الإدارية أساساً - يمكن أن ينطوى على مضمون عمل حكومى إذا حمل فى طياته بعض التغييرات السياسية[١]. وذلك كتعيين أحد كبار رجال الدولة من ذوى الاتجاهات الحرة خلفاً لسلف من ذوى الميول الاشتراكية.

فعملية تحديد الأهداف التى تقوم الإدارة بتحقيقها هى إذن عملية خارجة عن اطار نشاط الإدارة، تقوم بها سلطة أعلى منزلة من السلطة الإدارية هى السلطة السياسية. أى أن العمل الإدارى بالإضافة إلى كونه يختلف عن العمل السياسى فإنه يجب أن يظل خاضعاً وتابعاً له. فمن المعروف أن نظام الدولة يأخذ فى الانحطاط والتشوه عندما تترك السلطة السياسية عملها لتقوم به السلطة الإدارية. وينتج عن ذلك ما يسمى بالتكنوقراطية. وحتى فى هذه الحالة يشعر الإداريون الذين آلت إليهم السلطة السياسية فى الدولة بالحاجة إلى إدارة أخرى تنشأ لتنفيذ ما يتخذون من قرارات أو يضعون من سلطات. وهكذا توجد الإدارة دائماً كأداة تنفيذية تابعة لمن بيده سلطة وضع سياسة الدولة[٢].

ولكن علو السلطة السياسية أو ارتفاع مكانتها لا يبرر اعتداءها على اختصاصات السلطة الإدارية. فالقاعدة التى يجب أن تتبع لصالح العمل الإدارى ذاته - وللصالح العام فى جملته - هى الحياد السياسى للإدارة.

ويعتبر فقدان الإدارة لذاتيتها وادماجها فى السلطة السياسية من خصائص الأنظمة الدكتاتورية. وذلك باستثناء حالات كبار الموظفين الذين يتولون التطبيق المباشر لسياسة الحكومة، فإن اختيارهم وبقاءهم فى مناصبهم يخضع للسلطة السياسية ويتأثر به. وتطبق قاعدة الحياد السياسى

---

(١) راجع: Jean Rivero, Droit administratif, Précis Dalloz, 5e éd. p. 12.

(٢) راجع: Drago السابق الإشارة إليه صفحة ٤.

للإدارة فى مختلف دول الديموقراطيات الغربية. فقد أخذت بها بريطانيا رسمياً منذ سنة ١٨٥٥، كما ظهرت فى الوثائق الفرنسية صراحة فى عام ١٩٤٥ على وجه الخصوص، وفى الولايات المتحدة الأمريكية بدأت المحاولات الجدية لضمان الحياد السياسى للإدارة منذ سنة ١٨٨٣.

عملية الإدارة وعملية التنفيذ المادي:

إذا كان نشاط الإدارة يخضع لنشاط السلطة السياسية ويقل مرتبة عنه فإن عملية الإدارة تعلو على عملية التنفيذ المادى التى تعتبر هي الأخرى عملية خارجة عن النشاط الإدارى بالمعنى الدقيق لهذا التعبير. فعملية الإداراة تتركز فى تجهيز وسائل التنفيذ المادية ودفعها لتحقيق السياسة المطلوبة. أى أنها تقع فى مرحلة وسط بين تحديد الأهداف المراد الوصول إليها والتنفيذ المادى أو النهائى لهذه الأهداف. وبهذا يمكن القول بأن دور هذه العملية يتركز فى الاعداد للعمل التنفيذى، أى الاعداد للتحقيق المادى للسياسة العامة للدولة. ولعل عدم قيام موظفى الإدارة بأعمال التنفيذ الملموسة مباشرة هو الذى يلقى فى أذهان العامة أحياناً أن هؤلاء الموظفين كسالى وغير منتجين. وهو اعتقاد لا أساس له من الصحة نظراً لأهمية الدور الذى يؤديه النشاط الإدارى فى حياة الدولة بل وفى حياة كل مشروع.

فمن المؤكد أن أى مشروع لا يستطيع تحقيق أهدافه ما لم يتوافر له عنصر الإدارة. فوجود عدد من الأيدى العاملة وكمية من الأموال لا يكفى وحده لتحقيق هدف من الأهداف(١). فلابد من إدارة ترتب الطرق الواجب اتباعها، وتحدد العناصر اللازم توافرها، مستخدمة فى ذلك ما تحت يديها من امكانيات مادية وبشرية بقصد تنفيذ السياسة التى وضعت لها.

فالعمل الإدارى اذن يختلف عن العمل السياسى الذى يحدد الأهداف المراد تحقيقها، وعن عمل التنفيذ المادى الذى يتمثل فى التنفيذ النهائي لهذه

---

(١) راجع الدكتور سيد الهوارى: الإدارة العامة، ١٩٦٥، ص ٣٢ وما بعدها.

الأهداف. فإدارة التربية والتعليم مثلاً تقوم بتنفيذ السياسة التى تضعها الحكومة، عن طريق استخدام المدرسين، مع اتباع الوسائل التى تراها مجدية فى هذا التنفيذ. وهناك فرق بين إدارة الزراعة من ناحية، وكل من السياسة الزراعية، والعمل الزراعى من ناحية أخرى.

هدف علم الإدارة:

يهدف علم الإدارة العامة – من دراسته للإدارة وتنظيمها وطريقة سيرها من حيث الواقع وما تتضمنه من علاقات وما تفضى إليه من نتائج – إلى الكشف عن القوانين التى تحكم الظواهر الإدارية. فقد ثبت وجود قواعد يجب مراعاتها فى أى إدارة ناجحة، وأن بعض الطرق تفضل غيرها فى انجاز أعمال الإدارة. وأكدت ذلك التجارب والأبحاث التى تمت فى مجال الإدارة العامة، ومن قبلها فى نطاق المشروعات الخاصة. ودراسة الإدارة من حيث هيكلها وتشغيلها يسمح بنقدها واظهار المفيد من الضار مما يدور بداخلها، لتؤدى فى النهاية إلى الوقوف على القواعد الصحيحة واجبة الاتباع من أجل تقدم الأنظمة الإدارية.

وقد كشفت التجربة عن عدد من القواعد التى تحكم الأنظمة الإدارية ولم تعد بعد مجالاً للشك. ومن أمثلة هذه القواعد ما يلى:

١– قاعدة وحدة الرئاسة والتوجيه، ومؤداها أن أى منظمة لابد وأن يكون لها قائد أعلى واحد يتولى ترتيب شئونها وتوجيهها نحو تحقيق ما لها من أهداف[١]. فإذا تعدد قادة القمة تناقضت أوامرهم وفسد أمر المنظمة. وهذه القاعدة لا تتعلق بالمنظمات الإنسانية فحسب بل تنطبق أيضاً على الكون فى جملته. وفى هذا يقول الله تعالى فى معرض حديثه عن السماوات والأرض «لو كان فيهما الهة إلا الله لفسدتا»[٢].

(١) وهذه القاعدة العلمية الثابتة بالتجربة تثبت وجود الله الواحد الذى يدبر شئون الكون. وما الكون إلا منظمة متقنة تسير على سنن معينة نحو تحقيق أهداف مؤكدة وإن أنكرها أكثر الناس.

(٢) الآية ٢٢ من سورة الأنبياء.

٢- ومن القواعد الإدارية أيضاً قاعدة تسلسل القيادة. ومفادها أن أى منظمة على قدر من السعة وكثرة العاملين يجب أن يكون بها عدد مناسب من القادة يعلو بعضهم البعض على درجات السلم الإدارى، وكلما ارتفعت مكانة القادة فى هذا السلم الهرمى قل عددهم وزادت سلطتهم إلى أن نصل إلى القائد الأعلى للإدارة. ويرجع ذلك إلى أن القائد الأعلى إنسان محدود القوى لا يستطيع أن يحيط بكل شىء فى المنظمة التى يرأسها من الناحية الإدارية والفنية بما فيها من شئون هندسية وتجارية وقانونية وطبية.. إلخ. وهنا تختلف المنظمة الإنسانية عن المنظمة الكونية بما تحوى من مجرات. إذ أن قائد هذه الأخيرة هو الله وهو على كل شىء قدير. أما الثانى وهو الإنسان فضعيف، وقوته الذهنية كقوته المادية محدودة وتعوزه مساعدة الآخرين.

٣- قاعدة توازن السلطة والمسئولية ومضمونها أن المسئولية تزداد كلما زادت السلطة وتنقص بنقصانها. فلا يسأل العامل إلا عما كان فى وسعه أن يعمل. وهذه قاعدة عادلة أزلية، إذ من الظلم أن يحاسب الإنسان عن خطأ لم يكن لـه إزاءه حـول ولا قـوة. وتتفـق الأديـان علـى الأخـذ بهـذه القـاعـدة ويترجمها القرآن الكريم بقول الله تعالى: «لا يكلف الله نفساً إلا وسعها»(١).

٤- ومن الأمثلة المشهورة للقوانين التى كشف عنها علم الإدارة قانون باركنسون Parkinson ومؤداه أن كل إدارة تميل إلى البقاء والاستمرار لنفسها بصرف النظر عن أهدافها. وتعمل على زيادة عدد عمالها وحجم أعمالها. وهذا القانون ينطوى فى الحقيقة على قانونين :

[الأول]: هو قانون تزايد عمال الإدارة، ومضمونه أن كل وحدة إدارية تتجه عادة إلى استخدام عدد أكبر من الأيدى العاملة بحجة أن ذلك يمكنها من القيام بمهام وظيفتها على وجه أفضل. ولعل فى ذلك اشباع لغرور

---

(١) الآية ٢٨٦ من سورة البقرة.

الرئيس الإدارى الذى يعتقد أن هيبته ومكانته تتضاعف بتضاعف عدد الخاضعين لرئاسته والمنفذين لأوامره.

[والثانى]: هو قانون تزايد أعمال الإدارة، ويفيد أن العامل فى الإدارة عادة ما يحاول أن ينمى ويضخم من العمل الذى يعهد به إليه بصرف النظر عن علاقة ذلك بالنتيجة المراد تحقيقها. فكثيراً ما لوحظ أن العمل الذى كانت أوراق إجراءاته تنحصر فى ملف واحد قد أصبحت وثائقه تنتظم - دون جدوى - فى عدة ملفات مع ما يستتبع من تزايد المعدات والأدوات المستخدمة. وقد يرجع ذلك إلى رغبة العامل فى اظهار أهمية شأنه وتضخيم العمل الذى يقوم به.

وتشهد الوقائع فى كثير من الإدارات بوضوح على صحة قانون باركسنون. فمكتب المستعمرات البريطانى - على سبيل المثال - كان لا يضم فى سنة ١٩٣٥ غير ٣١٢ عاملاً، وفى عام ١٩٦١ - ورغم التقلص الهائل الذى أصاب المستعمرات البريطانية -.وصل عدد العاملين فى هذا المكتب إلى ١٦٦١ عاملاً[١]. ومع ذلك لم تتردد الشكوى بينهم من قلة العمل أو نقصانه بالنسبة لعددهم.

فدراسة علم الإدارة إذن ليست مجرد دراسة نظرية لا فائدة فيها ولا طائل من ورائها من الناحية العملية. فمن المعروف أن فكرة العلم من أجل العلم لم تعد بعد تصادف الكثير من القبول فى العصر الحديث الذى زاد فيه الاهتمام بالعلوم التطبيقية ودورها فى حل مشاكل الحياة والارتفاع بمستوى المعيشة.

تطبيق القواعد العلمية:

يتم تشغيل الجهاز الإدارى على أفضل وجه عن طريق تطبيق القواعد

(١) راجع Drago المرجع سابق الذكر ص ٥.

العلمية التى تكشف عنها التجربة واتباع المنهج العلمى فى الدراسة والبحث. فبتطبيق هذه القواعد تتوصل الإدارة - عن طريق حسن استعمال الامكانيات التى تحت تصرفها - إلى تقديم مختلف الحاجات والخدما ت اللازمة للمجتمع - تنفيذاً للسياسة العامة للدولة - على نحو أفضل وبمجهود أقل(١). وقد أدت الدراسات التى قامت بها هيئات البحث فى البلاد المتقدمة إلى نتائج إيجابية واضحة فى خفض تكاليف المرافق العامة وزيادة إنتاجيتها.

إلا أن تطبيق الحلول التي يتوصل إليها علم الإدارة أو اعتناق المبادئ التى يكشف عنها لا تقع على عاتق علماء الإدارة، إذ أن مهمتهم استشارية. بل قد لا تستطيع الإدارة نفسها تحقيقه لأنه قد يتطلب تدخلاً من جانب سلطة الدولة السياسية التى يجب عليها ان أرادت للإدارة الرقى والكمال أن تتابع تقدم أبحاث هذا العلم وأن تطبق ما يظهر من مبادئ نافعة وحلول ناجعة.

---

(١) راجع: Leonard white, Introduction to the study of public administration, fourth edition, p.3.

الباب الثاني

تاريخ علم الإدارة

علم حديث النشأة :

علم الإدارة علم حديث العهد من علوم القرن العشرين. نهضت دراسته وتبلورت ضرورة الاهتمام به فى أعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانية، ليس فقط فى المجالات الحربية حيث لاقى عناية كبيرة وساهم مساهمة فعالة فى تنظيم المجهودات العسكرية، وانما أيضاً فى مجال الإدارات المدنية للدولة. إذ أن ظروف الحرب وضعف كل من الإمكانيات البشرية والموارد المادية من ناحية، وكثرة أعباء الدولة ابان الأزمات من ناحية أخرى يستلزم إدارة على جانب كبير من الدراية والكفاءة حتى تستطيع الاضطلاع بهذه الأعباء رغم نقص ما لديها من امكانيات.

إلا أن دراسة الإدارة العامة من الوجهة الفنية ليست منعدمة الأصل فى الماضى. فقد فكر كثيرون من قبل فى مشاكل الجهاز الإدارى بقصد رفع كفاءته وزيادة فعاليته، وإن كانت أبحاث ومؤلفات ما قبل القرن العشرين لم تصل فى الحقيقة إلى درجة كبيرة من التقدم. ولعله من المناسب أن نتحدث بإيجاز عن نشأة وتطور علم الإدارة فى أهم بلدان العالم :

١- فى الولايات المتحدة الأمريكية :

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مهد دراسة علم الإدارة الحديث وأكثر الدول تقدماً فيها(١). وقد بدأت الأبحاث الإدارية تحتل مكاناً متزايد الأهمية

---

(١) راجــع: Georges Langrod, La science et l'enseignement de l'administration publique aux Etats - Unis, 1954.

منذ أواخر القرن التاسع عشر. ويعتبر الرئيس الأمريكى وودرو ولسن Woodrow Wilson (١٨٥٦ – ١٩٢٤) – الذى عرض أفكاره فى مقال مشهور نشرته مجلة Political science quarterly عام ١٨٨٧ – من مؤسسى هذا العالم فى العالم الجديد. وقد أوضح فى هذا المقال ضرورة دراسة الإدارة دراسة موضوعية. وتحدث عن طرق البحث فيها، كما انتقد بشدة نظام الموظفين الأمريكى المسمى Spoil system والذى يجعل من الوظائف العامة غنائم تقوم على اعتبارات سياسية يتصرف فيها الحزب الفائز فى انتخابات الرئاسة كما يشاء، مطالباً بأن تكون الإدارة متميزة عن السياسة(١).

وقد دفعت ظروف الأزمة الاقتصادية فيما بين الحربين العالميتين الرئيس فرانكلين روزفلت Franklin Roosevelt إلى أحداث ثورته الإدارية المعروفة فى الولايات المتحدة باسم The New Deal والتى بمقتضاها تدخلت الدولة فى كثير من ميادين النشاط التى لم يكن من تقاليدها اكتنافها. ورغم المقاومة التى لقيتها هذه السياسة من جانب المجتمع الأمريكى فى بادئ الأمر، فقد أدت النتائج التى حققتها إلى الاعتراف بأهمية دور الدولة وإلى تغيير مفهوم سياسية الاقتصاد الحر التقليدية فى الأذهان. وأدى مجىء الحرب العالمية الثانية إلى تطبيقات جديدة وناجحة فى مجال تدخل الدولة وتنظيم طرق هذا التدخل. كما ساهم فى استقرار هذه السياسة وانتشارها فى غالبية بلاد العالم.

وهكذا كان للأمريكيين فضل السبق فى دراسة الإدارة العامة، فأخذوا فى تنظيم العمل تنظيماً علمياً مقتدين فى ذلك بالمبادئ التى سبق كشفها فى مجال إدارة الأعمال فى المشروعات الخاصة. وأدت زيادة تركيزهم فى بادئ الأمر على مسائل التنظيم الفنى إلى عدم الاهتمام الكافى بالعنصر الإنسانى واهمال دور القانون الإدارى. ولكن عيوب هذا الاتجاه سرعان ما

---

(١) راجع Drago، المرجع السابق ص ٢٦.

تكشفت وبدأ العمل الإنسانى يجد مكانه فى دراسة الإدارة العامة ليوجهها بالإضافة إلى الوجهة الفنية وجهة اجتماعية ونفسية . وأخذ علم الإدارة يحيا حياة نهضة جديدة منذ حوالى منتصف القرن العشرين ، بعد أن شملت دراسته مختلف جوانب العمل الإدارى . وظهرت المجلات الإدارية ، وأنشئت المعاهد والهيئات المتخصصة فى دراسة الإدارة العامة التى اهتمت بها كذلك كثير من الجامعات الأمريكية(١).

وتقوم دراسة الإدارة العامة فى أمريكا الآن إلى حد كبير على طريقة دراسة الحالات Cases ، وتضع موضع الاعتبار الجوانب المختلفة للعمل الإدارى كما تختلط أحياناً بدراسة القانون الإدارى . وقد تركت أبحاث علم الإدارة العامة فى الولايات المتحدة أثرها فى دراسة هذه المادة خاصة فى البلاد الانجلوسكسونية والاسكندنافية بالإضافة إلى أثرها الملحوظ فى بقية دول العالم .

٢- في فرنسا :

بدأ ظهور الدراسات الإدارية في فرنسا منذ أواخر القرن السابع عشر وخلال القرن الثامن عشر . ولكن مؤلفات هذه الحقبة من الزمن كاد أن يواريها النسيان إلى أن أخذ بعض الكتاب المحدثين في دراسة هذه المؤلفات وابرازها . ومن أهم المؤلفات الإدارية الفرنسية مطول الضبط والبلدية Traité de la police et de la municipalité الذي نشره جاك بيشيه Jacques Peuchet سنة ١٧٨٩ وفضح فيه ظاهرة البيروقراطية . ومبادئ الإدارة العامة Principes d'administration publique الذى كتبه شارل - جان بونن Charles - Jean Bonnin عام ١٨١٢ وحاول من خلاله أن يقدم علم الإدارة كعلم حقيقى بمعنى الكلمة . ويعتبر الكسندر فرانسوا فيفيان Alexandre

(١) من أهم هذه المجلات Public adninistration review التى تصدر فى شيكاجو .

françois Vivien من ألمع الكتاب الفرنسيين فى القرن الماضى. إذ يعد كتابه دراسات إدارية Etudes administratives – الذى ظهرت طبعته الأولى سنة ١٨٤٥ – هو أول مؤلف حقيقى متكامل فى علم الإدارة، ترك أثراً واضحاً على الإدارة الفرنسية فى جوانبها المختلفة، بل وتحت تأثيره نشأت مدرسة الإدارة سنة ١٨٤٨ ولكنها توارت لسوء الحظ مع اختفاء الجمهورية الثانية. ومنذ نهاية القرن الماضى أخذ المظهر القانونى للإدارة يحجب ما عداه. وطغت الدراسة القانونية على الدراسة الفنية للإدارة، فلم تعد تبدو إلا بصفة ثانوية بين طيات كتب الفقه الإدارى. ومع ذلك فإن بعض الفقهاء كموريس هوريو M. Hauriou وهنرى شاردون H. Chardon لم تنسه دراسة المنازعات الإدارية وحقوق الأفراد جانب الكفاءة فى الإدارة.

وفى أعقاب الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩ – ١٩٤٥) عاد الاهتمام بعلم الإدارة بأخذ صورة أكثر جدية وأنشئت المعاهد المتخصصة كالمدرسة الوطنية للإدارة L'Ecole nationale d'administration. وكذلك المجلات المعنية بهذا النوع من المعرفة كالمجلة الإدارية La revue administra-tive وظهرت المؤلفات التى تتناول الجوانب غير القانونية من الإدارة كالوسط الإدارى، والوظيفة العامة، والإدارة المحلية والطرق الفنية للإدارة والدراسات المساعدة للإدارة كعلم الاجتماع الإدارى[1] غير أن درجة تقدم علم الإدارة العامة فى فرنسا لا تزال تقل كثيراً عن مثيلتها فى الولايات المتحدة الأمريكية التى ينظر إليها الفرنسيون وغيرهم كمثال يحتذى فى هذا المجال.

٢- فى ألمانيا :

اهتمت المدرسة الكاميرالية[2] فى ألمانيا والنمسا فى القرن السابع عشر

---

(١) راجع Drago المرجع السابق ص ١٧ وما بعدها.

(٢) كلمة Kameralien بالألمانية تعنى علم الإدارة، وأصلها اللاتينى هو Camera ومعناها بالفرنسية Chambre أى غرفة ويقصد بها هنا منظمة مالية. المرجع السابق الإشارة إليه صفحة ١٤ – ١٥.

بدراسة الإدارة المالية فى بادئ الأمر. ثم امتدت دراستها فيما بعد لتشمل الإدارة من نواحيها المتعددة. ويعتبر كل من فون يوستى j. H. dieu - donné Von Justi (١٧٠٠ - ١٧٧١) وجان بوتر J. E. putter (١٧٢٥ - ٩١٨٠٧ من أهم مؤسسى هذه المدرسة. وقد قام العالم فون شتاين L. Von Stein (١٨١٥ - ١٨٩٠) بدور فعال فى دراسة الأنظمة الإدارية بصفة مستقلة عن القانون الإدارى. ولكن أبحاث هذه المدرسة فقدت ذاتيتها واستقلالها شيئاً فشيئاً منذ أواخر القرن التاسع عشر تحت تأثير كل من العلوم السياسية والقانون الإدارى.

وفى القرن العشرين عاد الاهتمام بدراسة الإدارة من جديد خاصة فى أثناء الحروب والاستعداد لها، وكذلك فى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية لاعادة بناء البلاد التى دمرتها الحروب. وقد وصلت ألمانيا الآن إلى درجة مذهلة من التقدم السريع والرخاء بفضل إدارة لا شك ذات كفاءة عالية.

٤- فى البلاد الشيوعية:

يجد الباحث فى التاريخ الروسى بعض الدراسات الإدارية منذ القرنين الثامن عشر والتاسع عشر وإن كانت ضعيفة قليلة الأهمية. وعند قيام الثورة الماركسية فى عام ١٩١٧ اعتبر لينين الإدارة أداة تسلط فى أيدى الطبقات الحاكمة(١). وأكد أن هذه الوسيلة يجب أن تختفى فى الدولة الشيوعية، أو على الأقل تتشبع بالفكر السياسى، وتختلط بالمواطنين أنفسهم، وذلك عن طريق انتخاب الجانب الأكبر من أعضائها، مع خضوعها فى نفس الوقت للرقابة العليا للحزب الشيوعى. إلا أن هذا لم يمنع من الاهتمام بفكرة التنظيم الإدارى فى الاتحاد السوفيتى البائد، غير أن دراسة الإدارة هناك كانت تختلط

---

(١) راجع: The soviet state and law, edited by V. M. Chnikvdze, p. 46.

مبين الجانب الفنى والجانب القانونى الذى لم ينل مع ذلك القدر الكافى من العناية أو الذاتية بالمقارنة بالقانون الإدارى فى البلاد الغربية وما يحمل من ضمانات وفيرة للأفراد ضد اعتداءات الإدارة. وذلك نظراً لاختلاف المبادئ السياسية المتخذة كأساس للمجتمع فى بلاد الديموقراطيات الغربية عنها فى دول العالم الشيوعى. وبعد سقوط الشيوعية فى بداية التسعينات من القرن العشرين بدأ الاهتمام يتزايد بدراسة علم الادارة اقتداء بالتجربة الأمريكية واقتناعاً بجدواها.

ولا تختلف كثيراً لأفكار الإدارية فى الصين الشعبية[1] عنها فى الاتحاد السوفيتى السابق من حيث الأساس. ومن المعروف أن معدل التقدم الإدارى فى هذه البلاد قد أثار اعجاب العالم وساهم مساهمة فعالة فى نهضة الصين الحديثة. وقد قام الزعيم الراحل ماوتسى تونج عن طريق ما أسماه بالثورة الثقافية وبعد ما يقرب من عشرين عاماً على اندلاع الثورة الاشتراكية بالاطاحة بالنظام الادارى العتيق بما تضمن من عيوب جسيمة ليحل محله نظام جديد له من السمات الخاصة الكثير وتختلط فيه المبادئ الإدارية بالأفكار السياسية. وبصرف النظر عن الانتقادات التى وجهت إلى الثورة الثقافية بعد وفاة الزعيم ماو، فلا شك أن الإدارة الصينية قد حققت تقدماً كبيراً فى عهده، وتواصل الإدارة الصينية تقدمها الآن بقدر كبير من المرونة والتطور، مقتفية أثر المجتمعات الأكثر تقدماً في مجال الدراسات الإدارية، بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية، ودون اعتداد كبير بالمبادئ الأيديولوچية.

٥- فى مصر:

يظن البعض - خطأ - أن الدراسات الإدارية فى مصر قد تأخرت فلم

---

(١) راجـع: Philippe Ardant, L'administration chinoise, Cahier de l'institut international d'administration publique.

تبدأ إلا فى أواخر القرن العشرين. ويثبت التاريخ بأدلة دامغة أن تلك الدراسة تمتد إلى ما قبل التاريخ نفسه بقرون طويلة.

أ - الإدارة في مصر القديمة:

بلغت الحضارة المصرية القديمة مبلغاً جعل من مصر حاضرة العالم القديم. وقد وصف الله تبارك وتعالى فى قرآنه الكريم مصر الفرعونية بأحسن الأوصاف، وعندما أخرج منها فرعون وجنوده فأغرقهم فى اليم جزاء كفرهم به وتكذيبهم لرسوله، قال جل شأنه «فأخرجناهم من جنات وعيون، وكنوز ومقام كريم»[1]، وفى ذلك دلالة على حسن الإدارة.

وتفيد أوراق البردى والنقوش الصخرية القديمة أن الإدارة فى مصر الفرعونية كانت على جانب كبير من التقدم. فقد استلزمت ظروف الزراعة والاعتماد على ماء النيل فى الرى إدارة على جانب لائق من الكفاءة والدراية[2]. ويشهد بناء الآثار الضخمة التى ما زالت باقية مع الدهر منذ آلاف السنين بما كانت عليه الإدارة من ازدهار فى هذا الماضى السحيق.

ولا شك أن نجاح مصر الإسلامية فى صد غزوات الصليبيين وجحافل التتار يشهد بوجود إدارة على قدر كبير من الكفاءة فى هذه الأوقات العصيبة من تاريخ الأمة الإسلامية.

ب- الإدارة في مصر الحديثة:

يشهد التاريخ أن مصر الحديثة فى فترة النهضة فى حكم محمد على باشا كانت تتمتع بإدارة قوية تقوم على أسس علمية سليمة فى حدود لا بأس بها.

---

(١) الآيتان ٥٧ و ٥٨ من سورة الشعراء.

(٢) راجع: Philippe Ardant, L'administration chinoise, Cahier de l'institut international d'administration publique.

ولا شك أن الباحث المدقق يستطيع أن يجد فى التاريخ المصرى الحديث أمثلة لمسائل إدارية مبحوثة، إلا أنه من الصعب الإشارة إلى مؤلفات بأسمائها تخصصت فى الدراسات الإدارية فى الماضى القريب.

وتعتبر أبحاث علم الإدارة العامة فى مصر الآن متخلفة عن الركب لا تكاد تقارن بمثيلاتها في البلاد المتقدمة. فالمؤلفات قليلة ولم تبدأ فى الظهور إلا منذ وقت قريب. وليس لدينا معاهد إدارية متخصصة فى تخريج القادة الإداريين كما هو الحال فى أمريكا أو فرنسا، إذ أن معهد الإدارة العامة - الذى أنشىء بالقانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤-، والمعهد القومي للإدارة العليا - الذى أقامه القرار الجمهورى رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ - يقتصران فى مهمتهما على تدريب الموظفين لفترات وجيزة غير كافية لتكوين رجل الإدارة الكفء. ولم يتغير الوضع بعد ادماج المعهدين فيما سمى بالمعهد القومى للتنمية الإدارية الذى انشىء بالقرار الجمهورى رقم ٢٢٨١ لسنة ١٩٧١.

وفى شهر فبراير عام ١٩٨١ خطت مصر خطوة إلى الأمام فى مجال الدراسات الإدارية، بأن أصدر الرئيس محمد أنور السادات القرار الجمهورى رقم ١٢٧ بانشاء أكاديمية للعلوم الإدارية سماها باسمه. وقد حلت هذه الأكاديمية محل المعهد القومى للتنمية الإدارية. وتضم الأكاديمية عدداً من الأقسام العلمية والمراكز العلمية والمهنية والوحدات الاستشارية. ولها مجلس إدارة يعين رئيسه بقرار جمهورى ويضم فى عضويته رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ومدير معهد التخطيط القومى ورئيس إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الدولة وعدداً آخر من كبار المهتمين بالشئون الإدارية. وتهدف الأكاديمية إلى تنمية الإدارة فى جميع المجالات والقطاعات وعلى جميع المستويات، سواء فيما يتعلق بتدريب الموظفين، أو تعميق المفاهيم الإدارية، أو تقديم المشورة الفنية، أو تشجيع البحوث، أو أعمال النشر

والتوثيق، أو تبادل الخدمات والمعلومات مع الجهات المهتمة بالمسائل الإدارية فى الداخل والخارج، أو استغلال المرافق التابعة لها.

ولعل أهم ما أتى به قرار انشاء الأكاديمية – وهو الجديد فى مجال الدراسات الإدارية فى مصر – هو تنظيم دراسات تخصصية فى مجالات التنمية الإدارية، وهو ما تم بانشاء كلية للإدارة يلتحق بها الحاصلون على الثانوية العامة بشروط معينة، وتمنح شهادة فى مستوى الشهادات الجامعية. أما فيما يتعلق بدبلومات الدراسات العليا والماچستير والدكتوراه، فيكون الحصول عليها من احدى الجامعات المصرية بعد اجراء البحوث والدراسات اللازمة بالأكاديمية، وفقاً للقواعد التى تحدد بالاتفاق بين مجلس الأكاديمية ومجلس الجامعة المختصة.

ومع ذلك، ورغم قيام أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، ومن قبلها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة عام ١٩٦٤، فلا تزال الدراسات الإدارية فى مصر فى مرحلة متواضعة تتطلب جهداً صادقاً وعملاً مضاعفاً فى سبيل التقدم والارتفاع بمستوى إدارة هى فى أمس الحاجة إلى اتباع مبادئ علمية سليمة، تستطيع عن طريقها أن تنهض بأعبائها الضخمة التى لا تكف عن التزايد.

الباب الثالث

طبيعة دراسة الإدارة العامة

اختلاف العلماء :

كثر التساؤل عن طبيعة أبحاث الإدارة العامة . وأثار دخولها ضمن أسرة العلوم الحقيقية خلاف الباحثين، حتى أن بعض الكتاب قد تجنب أن يتخذ رأياً فيما يتعلق بتكييف موضوع دراسته مكتفياً اما بعبارة «الإدارة العامة»[١] أو بكلمة «دراسة»، بالنظر إلى أن هذا الفرع من المعرفة لا يزال فى مرحلة مبكرة من حياته . وفضل آخرون تسميتها بالعلوم الإدارية، بالجمع، بقصد اظهار الصلة الوثيقة بينها وبين العلوم الإنسانية الأخرى، ورغبة فى عدم الدخول فى مشاكل التقسيم العلمى، رغم أن هذه التسمية تؤدى إلى التشكيك فى ذاتية هذا العلم واستقلاله[٢] .

وقد أكدت مدرسة الإدارة العلمية Scientific management الأمريكية الصفة العلمية لدراسة الإدارة . وأخذت فى البحث عن مبادئ الإدارة السليمة حتى أبرزت عدداً من الأفكار التى سادت وانتشرت، كفكرة وحدة القيادة، وفكرة التخصص، وفكرة تدرج المسئولية وتفويضها . وعارضت هذه المدرسة المنهج العملى الانجلو سكسونى الذى لا يكترث كثيراً بالقواعد والمبادئ العامة، ورأت وجوب اتباع المنهج العلمى فى هذه الداسة لكى يكتب لها الازدهار والتقدم كعلم حقيقى .

---

(١) راجع فى آراء الكتاب الأمريكيين Langrod السابق الإشارة إليه .

(٢) راجع: Traité de science administrative, p. 112 et suiv.

وآثر عدد من الكتاب أن يعتبر الإدارة علم وفن فى نفس الوقت(١). وأكد آخرون أن الإدارة ليست علماً على الاطلاق، بل هى فن يقوم على المهارة الشخصية. وتدعى المدرسة الاجتماعية النفسية L'Ecole socio-psychologique – يقودها هربرت سيمون H. Simon(٢) – أن المبادئ المدعاة ليست إلا معايير مرشدة للإدارة العاملة، أو أمثلة سائرة، أو وصفات عملية واقتراحات إصلاح ليست لها صفة علمية، بل تناقض بعضها أحياناً. فمبدأ تزايد الكفاءة الإدارية بتقليل عدد المرؤسين، يناقض ذلك الذى يقضى بتبسيط الإجراءات واختصار المراحل التى تمر خلالها الأمور قبل البت فيها. وكذلك لا يتفق مبدأ وحدة القيادة مع مبدأ التخصص. كما أن قاعدة الكفاءة والاقتصاد قد باتت الآن محل شك لأن رخص الأسعار ليس دائماً هو المعيار الأفضل(٣).

وليس المقصود من مناقشة صفة العلم أو الفن فيما يتعلق بالإدارة هو مجرد الجدل أو النقاش فى حد ذاته. وانما المقصود هو ألا تترك الإدارة – إذا سلمنا بأنها مجرد فن يقوم على المهارة الشخصية – تضل فى متاهات لا تحكمها قاعدة أو مبدأ. أما القول بالصفة العلمية للدراسة الإدارية فيعنى اخضاع الإدارة للقواعد العلمية، والإستفادة من المبادئ التى تحكم الظواهر الإدارية، من أجل تقدم الإدارة وزيادة كفاءتها، بدلاً من تركها تخضع لهوى الظروف المتغيرة دون ضابط أو معيار.

---

(١) راجع: Leonard white, Introduction to the study of public administration, 1958, p. I et s.

وكذلك الدكتور سليمان الطماوى: مبادئ علم الإدارة العامة ١٩٦٩، ص ٣.

(٢) راجع: Herbert Simon, Administrative behavior; a study of decisionmaking process in administrative organization.

(٣) راجع مؤلف الدكتور سليمان الطماوى سالف الإشارة إليه، ص ٦١ – ٦٢.

علم حقيقي :

ان دراسة الإدارة العامة رغم حداثة عهدها تعد علماً حقيقياً بالمعنى الضيق للكلمة. إذ أنها تقوم فى استنباط مبادئها علي اتباع المنهج التجريبى فى البحث وتتعلق بنوع معين من المعرفة. وإذا كانت بعض الأفكار الإدارية لا تزال تثير الخلاف، أو ظل بعض العلماء ينازع فى وجود مبادئ علمية للإدارة، فمن المؤكد أن الأمر يتعلق بعلم حديث النشأة جديد، وأنه ما من علم إلا وقد أثار الجدول والخلاف بين مفكريه، خاصة فى فجر قيامه. وكل الدراسات ولدت فى دائرة التأمل، وبدأت حياتها كفلسفة، حتى إذا وصلت إلى قدر من المعرفة اليقينية أصبحت علماً بمعنى الكلمة وحلت الحقائق الثابتة فيها محل الافتراضات المتعارضة. وقد ظهرت العلوم ولا تزال تظهر وتستقل تدريجياً عن بعضها ويزداد عددها يوماً بعد آخر بفضل الاكتشا فات المتزايدة فى المجالات المختلفة. وعادة ما يشق العلم الجديد طريقة بين الصعاب، ولا يفوت البعض فى البداية أن ينكر عليه وجوده.

ويكفى وجود قدر من القواعد العلمية المتناسقة فى مجال معين حتى يمكن اضفاء صفة العلم عليه. إذ ليس من اللازم أن تكون كل أو غالبية القواعد المتعلقة بهذا المجال قد تم كشفها فعلاً. فلا شك أن ما عرف حتى الآن من قواعد العلوم الطبيعية لا يكاد يقارن بما لا يزال فى علم الغيب، دون أن يدفع ذلك إلى انكار صفة العلم على هذه الدراسات.

ان المدرسة العلمية والمدرسة الاجتماعية النفسية الأمريكيتين تتكاملان فى الحقيقة فى رسم خطوط التكييف السليم لدراسة الإدارة العامة. وكل منهما ينطوى على جانب من الصواب. فالاتجاه الأول يظهر أهمية استخلاص النتائج من التجارب العملية، ولكنه يهمل العنصر الإنسانى فى مجال الإدارة ولا يحيطه بالعناية الكاية من الناحيتين النفسية والاجتماعية.

أما المدرسة الثانية فمع تجنبها لهذا النقص تلاحظ أن تطبيق المبادئ الإدارية لا يصادف النجاح فى جميع الظروف فتنازع فى المضمون العام لهذه المبادئ متناسية أن نجاح تطبيق أى مبدأ انما يعتمد على اجتماع شروط معينة لازمة لامكان قيام هذا التطبيق كما سنرى بعد قليل.

شمول الدراسة :

ان المدرسة العلمية كان عليها أن تعترف بأن علم الإدارة العامة يجب أن يحيط بكل عناصر العمل الإدارى. فهو كما يدرس أدوات الإدارة المادية وكيفية استخدامها وأثرها على فعالية العمل الإدارى، يبحث المسائل الإنسانية خاصة ما يتعلق منها بعلاقات العمل وحوافزه وبالتصرفات الفردية والجماعية للعاملين فى الإدارة. هذا فضلاً عن أنه لا يهمل الوسط المحيط بالإدارة وما يخصها من الرأى العام الذى يمكن تحليله والوقوف على مضمونه بوسائل متعددة.

ويحرص علم الإدارة على الاستفادة من نتائج أبحاث العلوم الإنسانية الأخرى خاصة علم الاجتماع وعلم النفس. إذ لا يمكن لأى دراسة جادة أن تتجاهل الحقائق العلمية أياً كان نوعها ما دامت تمس الموضوعات المتصلة بها. فالعلاقة المشتركة والتأثير المتبادل بين العلوم الإنسانية فى مجال الإدارة تعتبر من الحقائق التى لا يمكن انكارها. والإدارة العامة تعمل على الاستفادة من نتائج تقدم العلوم الطبيعية أيضاً، وتتابع بعناية واهتمام كل الأبحاث العلمية التى يمكن أن تتصل بها. وقد كثر استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة فى إدارات الدول.

المهارة الشخصية :

أما عن الاتجاه الآخر فإن حججه المضادة للطابع العلمى للدراسة

الإدارية يمكن دحضها دون صعوبة كبيرة. فأثر مهارة الإداريين الشخصية على حسن سير الإدارة لا يعنى فى الحقيقة انعدام مبادئ علم الإدارة أو يقلل من أهميتها. ورغم أن درجة نجاح تطبيق نفس المبدأ قد تختلف حسب كفاءة أو مهارة القائم على التطبيق، فإن هذه الكفاءة أو تلك المهارة الظاهرة ليست فى واقع الأمر إلا الدقة فى تطبيق المبدأ العلمى. وتتمثل هذه الدقة فى التجميع الكامل لكل شروط هذا التطبيق. فمن المؤكد أن رجل الإدارة لا ينجح تماماً فى أداء مهمته إذا لم يأخذ فى اعتباره الوقت المناسب لإصدار قراره، والعلاقات الطيبة التى يجب أن تسود جو العمل، وكافة الشروط اللازمة لتطبيق المبدأ الذى يواجهه. وإذا كانت هذه الشروط تبدو أقل وضوحاً وتحديداً فى العلوم الإنسانية منها فى العلوم الطبيعية، إلا أنها موجودة ولها دورها فى نوعى العلوم. فالمهندس أو الفنى الذى يريد صنع البوصلة مثلاً – استناداً إلى مبادئ المغناطيسية – لن يصل إلى ما يريد إذا لم يتوخى الدقة فى صنع أجزائها المختلفة، بحيث تكون الابرة متوازنة سهلة الحركة على مركزها، مع مراعاة بقية الشروط اللازمة لنجاح تطبيق المبادئ التى يسترشد بها. هذا المهندس الذى يوصف عادة بالمهارة ليس فى الحقيقة إلا دقيقاً فى تطبيق المبادئ العلمية التى يستند إليها.

وتبدو أهمية المهارة الشخصية من ناحية أخرى فى مرحلة البحث عن القاعدة العلمية المراد الاستعانة بها. إذ فى هذه المرحلة يحاول الباحث استخدام كل ما أوتى من ذكاء وقدرات – أياً كان مجال بحثه – للوصول إلى القاعدة المراد الكشف عنها. وإذا كان البعض قد فرق فى نطاق الإدارة العامة بين المبادئ Principles التى يتوصل إليها بأساليب الدراسة العلمية، والأمثال السائرة Proverbes وهى توجيهات يمكن أن تتغير أو يختلف فى أمرها، فإن هذه التفرقة ما هى فى الحقيقة إلا تفرقة بين ما تم الوقوف عليه

فعلاً من مبادئ علم الإدارة وما لا يزال منها قيد البحث. وهذه التفرقة يمكن تشبيهها فى مجال الطب بالتفرقة بين القواعد التى تم كشفها فيما يتعلق بعلاج بعض الأمراض، وبين المسائل التى لم تكتشف بعد ولا يزال العلاج فيها يخضع لاختلاف الرأى وتعدد وجهات النظر. ولا شك أن التقدم العلمى الذى يثبت كل يوم قواعد جديدة كانت موضوعاتها بالأمس محل جدل وغموض يؤدى بصفة مستمرة إلى تحويل المسائل المتنازع فيها علمياً إلى قواعد ثابتة، سواء أكان ذلك فى اطار العلوم الطبيعية أم فى اطار العلوم الإنسانية.

توافق المبادئ:

لا شك فى توافق المبادئ العلمية التى تم الكشف عنها فى مجال الإدارة. أما التعارض الذى قيل به فما هو إلا تعارض ظاهرى :

١ - فالمبدآن الأولان وهما مبدأ تقليل عدد المرؤسين ومبدأ اختصار الإجراءات لا شك فى صحتهما. ولكن كلاً منهما يجب أن يعمل فى اطار معين بحيث لا يتعدى على حدود تطبيق المبدأ الآخر. وذلك لكى يتحقق أكبر قدر من الفعالية الإدارية. وهذه الفعالية يمكن تشبيهها بدرجة التعادل بين الحامض والقلوى فى علم الكيمياء. فهذه الدرجة لا تتحقق إلا بمزج كميتين معينتين من كلتا المادتين، بحيث إذا زادت نسبة أى منهما كان ذلك على حساب درجة التعادل المراد تحقيقها.

٢ - وكذلك لا يتنافى مبدأ وحدة القيادة مع مبدأ التخصص، بل هو أحد تطبيقاته لأن الرئيس الإدارى الأعلى الذى يحقق وحدة القيادة يعتبر متخصصاً فى إدارة المشروع. وحسن الإدارة لا يستلزم أن يلم الرئيس الإدارى الماماً تاماً بكافة الأعمال الفنية التى يضمها المشروع الذى يتولى رئاسته. فيكفيه أن يدرك أساسيات الأعمال التى يديرها، بدلاً من أن يضل

فى تفصيلات غير منتجة يستطيع الأطلاع على أى منها إذا اقتضت الضرورة. فتركيز النظر على صغريات الأمور يؤدى إلى عدم الاحاطة بكبرياتها، والنظر من أعلى وإن أدى إلى عدم كمال وضوح الصغائر، فإنه يكشف الأساسيات وعلاقاتها، ويقى من أن يؤدى التدقيق فى الجزئيات إلى عدم ادراك الكليات.

٣- وأخيراً فإن قاعدة الكفاءة والاقتصاد لا تزال تحتفظ بقيمتها، رغم ما قيل من أن طريقة المزايدات والمناقصات التى كانت تعتبر أفضل طريقة لاختيار المتعاقد مع الإدارة قد ظهر أنها ليست دائماً مجدية لأنه من غير المحتم أن يكون أرخص المتعاقدين أفضلهم فى تنفيذ التزاماته. فهذا لا يضير قاعدة الكفاءة والاقتصاد، لأن المفروض فى تطبيق طريقة المزايدات والمناقصات أن تتعاقد الإدارة مع الأقل تكلفة بشرط النظر بعين الاعتبار إلى مدى كفاءة المتعاقد: أى أنه يجب مراعاة الكم والكيف معاً، إذ أن القاعدة ليست هى الاقتصاد فقط وانما هى الكفاءة والاقتصاد، والكفاءة قبل الاقتصاد.

موضوعية الدراسة:

يقوم علم الإدارة على دراسة موضوعية لا تشوبها قيم أخلاقية أو اعتبارات أدبية. فهو يتوقف كأى علم عند ما يتحتم الاختيار بناء على التقدير الشخصى(١). ولا شك أن الفصل بين الوقائع والقيم ضرورة وخصيصة أساسية لكل بحث علمى.

وإذا كانت الإدارة تعمل على تحقيق أهداف سبق أن حددتها السلطة السياسية، وهذه الأهداف تمثل قيماً يجب تحقيقها دون نقد أو تقييم فإن

(١) راجع: Traité de science administrative, 1966, p. 837 - 838.

الإدارة تتمتع عادة بقدر من حرية التقدير(۱) يسمح لها باختيار أفضل الحلول الموضوعية لتنفيذ المهام الملقاة على عاتقها.

وانتماء علم الإدارة إلى مجموعة العلوم الإنسانية لا يمنع فيما يتعلق بطريقة البحث - كما سنرى - من اعتماده على التجارب التى هى حجر الزاوية فى العلوم الطبيعية. فتحليل الوقائع الماضية، ودراسة التغيرات المتعاقبة فى تنظيم الإدارة وعلاقتها بنتائجها، يمكن أن تفسر الظواهر الإدارية تفسيراً علمياً سليماً. وكذلك فإن الرجوع إلى الأبحاث المقارنة يسمح بالاستفادة من تجارب الآخرين فى مجال التنظيم الإدارى. فليس من اللازم أن تعد التجارب قصداً بإثارة الظواهر وتحرى نتائجها، خاصة وأن مثل هذا التحضير الذى يمكن أن يتفق مع أبحاث العلوم الطبيعية قد يتعثر فى دائرة العلوم الإنسانية. فليس ثم ما يمنع من الاستفادة من التجارب التلقائية لمحاولة استخلاص المبادئ العامة التى تدير دفة الظواهر الإدارية، لتسخيرها فيما بعد للتحكم فى الوقائع وادراك الغايات.

عمومية القواعد:

ينكر البعض على مبادئ الإدارة صفة العمومية بحجة أن نجاحها فى بعض البلاد لا يعنى حتماً امكان تأقلمها فى البلاد الأخرى. فمبدأ ما يعطى أحسن النتائج فى دولة متقدمة قد لا يفلح فى دولة متخلفة أو العكس. ونرد على ذلك بالقول بأن مثل هذا الفشل انما يرجع إلى تخلف بعض شروط تطبيق المبدأ، كدرجة وعى العاملين فى الإدارة مثلاً. ودرجة الوعى هذه فى العلوم الإنسانية يمكن أن تقارن بدرجة الحرارة فى العلوم الطبيعية من حيث أن كلاً منهما يمكن أن يكون من الشروط اللازمة لتطبيق مبدأ علمى.

---

(۱) راجع: Robert Catherine et Guy Thuillier, Introduction à une philosophie de l'administration, 1969, p. 340.

ورغم أن هذه ليست هى الفكرة السائدة، فإن المبادئ الحقيقية للإدارة العامة ليست قواعد نسبية بالمعنى المفهوم لهذه الكلمة، ولكنها تتمتع بتطبيق عالمى عام، شأنها فى ذلك شأن العلوم الطبيعية. وعندما تتخلف نتائج تطبيق مبدأ من المبادئ فى العمل، فإن ذلك يرجع إلى تخلف شرط أو آخر من شروط تطبيق هذا المبدأ. ومن هذه الوجهة لا تفترق قواعد العلوم الإنسانية عن قواعد العلوم الطبيعية. فتطبيق هذه الأخيرة لا ينجح أيضاً إذا غاب أحد شروطه. فقاعدة سقوط الأجسام من أعلى إلى أسفل لا تنطبق خارج مجال الجاذبية.

صحيح أن نجاح تطبيق مبادئ الإدارة العامة ليس دائماً بالنجاح الكامل إذ أن تنوع عناصر هذا النجاح واختلاف عوامله وصعوبة ادراكها أحياناً يضفى على هذه المبادئ نوعاً من المرونة، وقد يحيطها بشىء من الشك أو الخلط، ويدفع فى نهاية الأمر إلى انكار الصفة العلمية للدراسة الإدارية. غير أن نجاح تطبيق أى مبدأ من المبادئ يمكن أن يكون كاملاً أو جزئياً، كما يمكن أن يتخلف تماماً، حسب مدى تواجد شروط هذا التطبيق. وتخضع مبادئ العلوم الطبيعية لنفس الملاحظة. فتحضير احدى المواد الكيماوية من عناصرها الأولية لا يتم بنجاح ما لم تكتمل شروط تشغيل المبدأ المستند إليه. فتخلف أحد هذه الشروط يؤدى اما إلى الفشل واما إلى الانتقاص من درجة نجاح التجربة حسب أهمية هذا الشرط.

الباب الرابع

علم الإدارة والعلوم المجاورة

بعد أم قدمنا تعريفاً لعلم الإدارة، وأوجزنا تاريخه، ثم بينا طبيعة دراسته وتمتعها بصفة العلوم، يجدر بنا الآن أن نميز بينه وبين بعض العلوم الانسانية التى قد تشتبه به أو تقترب منه. وذلك حرصاً على عدم الخلط بين علوم مختلفة. وسنقتصر على التفرقة بين علم الإدارة العامة من ناحية، وكل من القانون الادارى وإدارة الاعمال والعلوم السياسية من ناحية أخرى. وذلك على النحو التالى:

الفصل الأول: الإدارة العامة والقانون الإدارى.

الفصل الثاني: الإدارة العامة وإدارة الأعمال.

الفصل الثالث: الإدارة العامة وعلم السياسة.

الفصل الأول

الإدارة العامة والقانون الإداري

التزام الادارة باحترام القانون:

تتقيد الادارة العامة فى الدولة الحديثة بالقاعدة القانونية التى ترسم لها الحدود واجبة الاحترام حتى لا يكون سلوكها تعسفياً بلا معيار. فالأعمال الادارية يجب أن تتفق شكلاً وموضوعاً مع قواعد القانون الادارى.

ويرجع التزام الادارة بأن تظل فى نشاطها داخل اطار المشروعية إلى اعتبارات متعددة. فلاشك أن فى هذا الالتزام – من ناحية – ضمانة كبرى للأفراد ضد اعتداءات الادارة وتعسفها فى استعمال السلطات الواسعة التى تتمتع بها. ومن ناحية أخرى فإن احترام القواعد القانونية هو فى نفس الوقت احترام لأوامر السلطة السياسية التى تملك انشاء هذه القواعد وتغييرها. وأخيراً فإن القانون بما يضع من تنظيمات إنما يخضع العمل الإدارى للمبادئ التى يقدر جدواها ويعترف بفعاليتها.

ويمكن أن يعرف القانون الإدارى بأنه مجموعة القواعد القانونية التى تحكم سلوك الادارة عندما لا تخضع استثناء لقواعد القانون الخاص[1].

وخضوع الادارة للقانون لا يحتم وجود قانون إدارى مستقل. فالإدارة الانجليزية أو الأمريكية تخضع فى جانب كبير من نشاطها لنفس القانون الذى يخضع له الأفراد. بل أن الإدارة فى بلاد القانون الإدارى كفرنسا تلجأ أحياناً إلى وسائل القانون الخاص، سيما عندما يتعلق الأمر بادارة المرافق

---

(١) راجع Rivero، المرجع السابق، ص ١٩.

العامة ذات الصبغة الصناعية أو التجارية. إلا أن هذا لا يخفى كون قواعد القانون الخاص لا تصلح دائماً لتحكم العلاقات الإدارية، أما لوجود مشاكل غير معروفة فى هذا القانون كشروط صحة التصرفات التى تلجأ الإدارة فيها لاستخدام امتيازات السلطة العامة، وأما لأن الحلول التى تأخذ بها قواعد هذا القانون لا تتناسب مع العلاقات الادارية. فقواعد اجارة الاشخاص مثلاً لا تصلح لحكم العلاقة بين الموظف والدولة(١).

سلطة الادارة التقديرية :

إن خضوع الادارة للقانون لا يكبل يديها ولا يضيق عليها الخناق، إذ أن القانون رغم تقييده للإدارة لا يقوى على حرمانها من كل حرية أو مبادأة، وإلا أعياها وشل حركتها. فإذا كانت القاعدة القانونية تضع للإدارة هدفاً يجب إدراكه أو حدوداً عليها احترامها، فإن هذه القاعدة لا تستطيع أن تحدد بدقة وتفصيل كافة السبل التى يجب أن يمر من خلالها النشاط الإدارى. فلابد أن تتمتع الإدارة بقسط من السلطة التقديرية والحرية فى اختيار وسائل العمل فى حدود التنظيم العام والخطوط العريضة التى يقتصر القانون على رسم معالمها(٢).

بل أن تمتع الإدارة بجانب كبير من السلطة هو الذى يجعل القانون

---

(١) راجع Waline، المرجع السابق، ص ١٥٠.

(٢) يختلف مدى سلطة الادارة التقديرية حسب ما إذا تعلق الأمر بادارة مرافق عامة سبق تنظيمها ويراد فقط استمرارها فى تقدير ما تخصصت فيه من أداءات، ويطلق على هذا النوع من الإدارة Administration de Gestion وما إذا تعلق الأمر بمواجهة مشاكل جديدة لم توضع بعد لها الحلول. وتسمى هذه الإدارة Administration de Mission وفيها تزداد السلطة التقديرية للإدارة. وقد قال بهذه التفرقة أحد السياسيين الفرنسيين المعاصرين. وهو ادجار بيزانى Edgard Pisani فى مقال له نشرته المجلة الفرنسية لعلم السياسة La revue française de science politique, 1956, p. 315 ets. وقد انتشر الاخذ بهذه التفرقة بين الكتاب والفقهاء الفرنسيين.

الادارى اليوم أكثر أهمية منه بالأمس. إذ أن هذا القانون هو الذى يعمل على التوفيق بين ممارسة امتيازات السلطة التى تتضمن تفضيل المصلحة العامة على المصالح الخاصة ولا مثيل لها فى القانون الخاص من ناحية، وبين حماية وضمان الحقوق والحريات التى يتمتع بها الأفراد من ناحية أخرى.

وقد لعب القضاء الإدارى دور أساسياً فى تكوين القانون الادارى ومراقبة تطبيقه، حتى أن نصيب المشرع فى خلق القواعد التى تنظم من حركة الادارة لم يصل بعد إلى قدر كبير إذا ما قورن بالقواعد التى خلقها القضاء وفرض احترامها. إلا أنه من المتوقع مع تقدم علم الإدارة العامة أن يزداد تدخل المشرع بصفة محسوسة فى مجال التنظيم الادارى حتى يوجه حركة الادارة نحو تعليمات هذا العلم وقواعده.

الصفة العلمية للقانون الادارى:

يشترك القانون الادارى وعلم الادارة العامة فى دراسة الادارة كل من وجهة النظر التى تخصه. ولكن لماذا يوصف النوع الثانى من الدراسة فقط بأنه علم، اليس القانون الادارى هو الآخر علم يتعلق بالإدارة؟.

إن القانون بصفة عامة يتمثل فى قواعد للسلوك، طبقاً لها تحدد العلاقة بين الوقائع والنتائج، بهدف تحقيق النتائج الضرورية والنافعة للمجتمع مع تجنب النتائج الضارة أو الهدامة، وذلك عن طريق تصنيف أنواع السلوك إلى واجب ومحرم ومباح.

ويرى بعض الفقهاء أن دراسة القانون الوضعى لمجتمع معين تعتبر علماً بالمعنى الصحيح، سواء من حيث موضوع الدراسة أو طرق البحث أو الهدف الذى تسعى اليه[1]. فموضوع هذه الدراسة يتجلى فى القواعد التى

(١) راجع: Pinto et Gravitz, Méthodes des sciences socials, Précis - Dalloz Ze éd, p. 124.

تشكل القانون الوضعى لمجتمع ما. وليس فى هذا الموضوع ما يتنافى مع الصفة العلمية. وفيما يتعلق بطرق البحث فإن الدراسة القانونية - وهى أساساً وصفية وتحليلية - تفسح مجالاً هاماً لكل من الطريقة الاستنباطية Méthode déductive وذلك باستعمال أنواع القياس المختلفة، والطريقة الاستقرائية Méthode inductive وذلك بملاحظة الحالات القانونية الفردية، قضائية كانت أو تشريعية، والانتهاء منها إلى القواعد قانونية عامة. وأخيراً فإن الهدف من دراسة القانون الوضعى هو الوصول عن طريق اعمال الفكر والمنطق إلى معرفة حقيقية للنظام القانونى محل البحث.

ونرى أن هذه الدراسة لا تؤدى إلى معرفة موضوعية بمعنى الكلمة للمبادئ التى يجب أن تسود السلوك الانسانى فى العالم. وإنما إلى مجرد معرفة القانون الوضعى لمجتمع معين بما ينطوى عليه هذا القانون من قيم يرى واضعوه ضرورة احترامها. وهذه القيم قد تكون مزيفة، عقيمة أو ضاره، كما قد تكون خيرة مجدية، ولكن التحقق منها يصعب على البرهان العلمى. ومن المعروف أن الدراسة العلمية يجب أن تكون مجردة من هذه القيم.

فليس من المنطق فى رأينا أن تسمى علماً بالمعنى الصحيح أى دراسة قانونية حتى ولو كانت القواعد التى تقوم عليها عقيمة غير عادلة أو مستحيلة التطبيق. فاضفاء الصفة العلمية على دراسة ما انما يعتمد على كل من طريقة البحث المتبعة والموضوعية الحقيقية لمادة الدراسة. وإذا كان القانون الوضعى يعتبر علماً بالمعنى الواسع للكلمة فإنه ليس كذلك بالنسبة لمعناها الضيق إلا فى حدود بحثه عن مبادئ موضوعية عالمية، متبعاً فى الوصول إلى ذلك طريقة البحث العلمية. لذلك فإن القانون الوضعى يجب أن يستدر النتائج من واقع تطبيقاته العملية حتى يقترب ما أمكن من فئة العلوم الحقيقية، ويتوصل إلى مبادئ موضوعية عالمية.

وفى اعتقادنا، دون حاجة إلى الدخول فى الفاصيل الدقيقة لمسألة القانون الطبيعى أنه توجد مبادئ موضوعية أساسية تنفث من روحها فى قواعد القانون الوضعى لمختلف البلاد. هذه المبادئ التى يطلق عليها القانون الطبيعى Droit naturel، أو القانون العقلى Droit rationnel، والتى يجب أن تحكم السلوك الانسانى بصفة عامة هى التى تمثل جوهر علم القانون الحقيقى ويمكن ادراكها من خلال التجارب الإنسانية. وتدل هذه التجارب فى تاريخ الانظمة أن تلك المبادئ لا يمكن أن تنتهك - لجهلها أو تفضيلاً لمصالح شخصية - دون أن يؤدى ذلك إلى نتائج ضارة ومؤسفة. وتبدو هذه الملاحظة واضحة - إذا أردنا المثال - في نتائج تطبيق القواعد غير العادلة كتلك التى تقر التفرقة العنصرية بين الناس فى بعض البلاد، بسبب الجنس أو اللون أو الدين أو اللغة أو ما شابه ذلك من أسباب الاختلاف.

وإذا كانت القواعد القانونية تختلف فى حدود معينة من مجتمع لآخر، فإنها من ناحية أخرى تتوافق فى خطوطها العريضة. ودليل ذلك أن الافعال المحرمة أو المباحة تتشابه فى غالبيتها العظمى فى كل المجتمعات الانسانية تقريباً. ويرجع الاختلاف بين قانون مجتمع معين وقانون مجتمع آخر فى رأينا إما إلى عدم معرفة أفضل المبادئ التي يمكن تطبيقها أو إلى الفلسفة الخاصة بكل مجتمع، أو أخيراً إلى الوسيلة المتبعة لتحقيق متطلبات المجتمع مع وضع ظروفه الخاصة موضع الاعتبار.

محاولات التفرقة بين علم الادارة والقانون الاداري :

قدمنا أن علم الادارة والقانون الادارى يشتركان فى دراسة الادارة كل من زاويته الخاصة ويهدفان معاً إلى تقدمها وكمال أدائها لوظيفتها. ولكن ما هى الحدود الفاصلة بين هذين الفرعين من فروع المعرفة؟ مع ملاحظة أن

كثيراً من الموضوعات - كالمركزية واللامركزية والتركيز وعدم التركيز والموظف العام وأموال الإدارة - تظهر فى كل من كتب القانون الادارى ومؤلفات علم الادارة العامة على السواء.

وقد تنافست عدة أفكار فى تمييز وتحديد مجال البحث فى كل من المادتين:

١ - فرأى البعض أن القانون الادارى يعالج جانب المنازعات فى حياة الادارة بينما يتناول علم الادارة جانبها الآخر. ولكن هذا الاتجاه لا يتفق مع الحقيقة الواقعة، لأن القانون الادارى يتضمن بالاضافة إلى مسائل المنازعات دراسات أخرى ذات صفة تنظيمية(١) من ناحية. ومن ناحية أخرى فإن المنازعات الإدارية يمكن أيضاً أن تكون موضوعاً للبحث فى علم الإدارة. وذلك من زاوية غير قانونية تتعلق مثلاً بفعالية الانظمة بالادارات المترافع ضدها أو بأنواع المنازعات والمواد التى تنصب عليها(٢).

٢- وقال آخرون أن القانون الادارى يدرس الإدارة فى علاقاتها بالأفراد بينما يختص علم الادارة بدراسة الادارة فى علاقاتها بالدولة(٣). ولكن هذا الرأى مخالف فى العمل. فمن ناحية يعالج القانون الادارى مسائل تخرج عن علاقة الإدارة بالافراد كنظام الموظفين، بل وتتعلق أحياناً بعلاقة الادارة بالدولة عندما تدرس مثلاً مصادر القانون الادارى. ومن ناحية أخرى فإن

---

(١) أكد لافريير Laferrière ان القانون الإدارى يتجاوب مع فكرتين: فكرة الادارة وما يتعلق بها من تنظيم، وفكرة القانون وما يتصل بها من منازعات. راجع مؤلفه.
- Triaté de la juridiction administrative, lére éd. Introduction.

(٢) راجع. Drago, Cours de science administrative, 1968 - 1969, p. 11.

(٣) راجع: Vivien, Etudes administratives, 1845, cité Groshens, Droit administratif et sciences administratives en France, Le revue administrative, 1967, p. 658.

علم الإدارة العامة لا يتجنب تماماً دراسة العلاقة بين الادارة والافراد، فهو يدرس مثلاً الرأى العام تجاه الادارة.

الجانب القانوني والجانب الفني للإدارة :

وفى رأينا أن القانون الادارى يتناول الجانب القانونى للإدارة، بينما يتناول علم الادارة العامة جانبها الفنى. وبعبارة أخري فإن النوع الأول من الدراسة يعالج الكيفية التى يجب أن يكون عليها ترتيب الادارة من الناحية القانونية، فى حين أن النوع الاخير يبحث فى الكيفية التى يجب أن يكون عليها تنظيم الادارة من الناحية الفنية لكى تتحقق أكبر فعالية ممكنة.

فالقانون الادارى يبحث البناء القانونى للانظمة الادارية. فهو يدرس تفسير النصوص، وشروط تطبيق القواعد واجراءاتها، والحقوق والالتزامات المترتبة عليها، وصحة العقود والقرارات الادارية، ونظرية الاشخاص العامة.... الخ. كما يتناول كذلك وعلى وجه الخصوص الاعتداءات التى يمكن أن تلحقها الادارة بحريات الافراد العامة ومسئولية الادارة عن ذلك وما يمكن أن يترتب عليها من رجوع إلى القضاء الإدارى. وأياً كان تقدم القانون الادارى وازدهار دراسته فإن مجال البحث فيه لا يشمل كل ما يتعلق بالعمل الادارى Le fait administratif، والتنظيمات التى يضعها لا تحيط بكل وسائل الإدارة. كما أنه لا يفسر من الناحية الاجتماعية حاجات وأهداف الادارة العامة فى مجموعها. والواقع أن زيادة اهتمام القانون الإدارى بمبدأ المشروعية ورغبته الملحة فى حفظ التوازن بين الامتيازات التى تتمتع بها الادارة من ناحية، والحقوق والحريات العامة التى يتمتع بها الافراد من ناحية أخرى قد أضعفت من فعالية هذا القانون فيما يتعلق بالمسائل الفنية[1].

---

(١) راجع: Traité de science administrative, p. 105.

وعلم الادارة العامة يبحث عن أفضل الطرق الفنية التى يمكن الاعتماد عليها فى تنفيذ الاعمال ذات المصلحة العامة. فالمركزية واللامركزية مثلاً لا تعد فى الاصل من مفاهيم القانون، وإنما من وسائل علم الادارة التى تستعير من القانون الشكل الذى تظهر فيه(١). ونفس الشئ يصدق على التركيز وعدم التركيز، ونظام الموظفين، ونظام الأموال العامة وكافة طرق التنظيم الفنية للإدارة. وعلم الإدارة يدرس الإدارة كما هى موجودة بالفعل وأن خالفت نصوص القانون، وذلك بقصد أن يزيد من إنتاجها ويرفع من مستوى بنائها وتشغيلها، وهو فى ذلك لا يهمل القانون الاداري، وإنما يبحث أيضاً فى كيفية تطبيق قواعده عملاً، لكى يقوم بتقديرها وتقييمها من حيث آثارها على كفاءة الإدارة.

ويمكن القول بأن علم الإدارة العامة بالنسبة للقانون الإدارى يوم مقام علم السياسة بالنسبة للقانون الدستورى(٢).

ولا يغير من هذه التفرقة أن كثيراً من باحثى علم الإدارة العامة هم من فقهاء القانون الإدارى(٣)، الذين يريدون أن يضعوا أمام رجال الادارة القواعد والتوجيهات الفنية التى تسمح لهم بالوصول باداراتهم إلى تشغيل أفضل، بالإضافة إلى الحدود التى يجب أن ينتهى اليها نشاط الإدارة بالنسبة لحقوق وحريات الافراد. ولا شك أن اهتمام الفقهاء بدراسة علم الادارة يساهم فى

---

(١) راجع: Rivero, Droit administratif, Précis Dalloz, 3e éd. 1965, avec mise à jour au 1er septembre, 1968, p. 277 - 278.

(٢) راجع: Bernard Gournay, Introduction à la science administrative, 1966, p. 8.

(٣) يجدر بالباحث فى علم الادارة العامة أن يكون على قدر من الدراية بمسائل القانون الدستورى الذى يضع أسس التنظيم السياسى للدولة وبالقانون الادارى الذى يحكم جهازها الادراى، لأن علم الادارة إذا كان يهتم اساساً بالبحث فى القواعد العلمية للإدارة فإن هذه القواعد تتعلق بالإدارة العامة كاحدى سلطات الدولة.

توطيد للعلاقة بين نوعى الدراسة ويؤدى إلى ادخال جانب من الثقافة غير القانونية فى عالم الفقه، ويمكن أن يكون لذلك آثاره الملحوظة فى تقدم دراسات القانون الادارى.

ترابط نوعي الدراسة:

لا شك فى ضرورة الدراسة القانونية والدراسة الفنية لتقدم الإدارة العامة تقدماً سليماً متكاملاً. فدراسة الظواهر الادارية من وجهة النظر المحض قانونية تضيق من مجال البحث الادارى وتعوق من تقدم الادارة. وذلك لأن القانون الادارى لا يغطى كافة المسائل الإدارية. كما أنه لا يمكن أن يكون محل دراسة جدية مع اهمال الواقع الادارى أو جهل عموميات علم الإدارة التى يمكن أن تفسر من الناحية الفنية جانباً كبيراً من القواعد التى تكون هذا القانون. وبالمثل فان علم الادارة العامة لا يطرح جانباً الانظمة القانونية السائدة، لما لها من أثر أكيد على تنظيم الادارة وتحديد حريتها وحركتها. وكذلك فإن إلمام العاملين فى الإدارة بحد أدنى من المعرفة القانونية يعد من الأمور الهامة لان تطبيق قواعد القانون الادارى فى العمل يثير بعض المشاكل القانونية كتفسير النصوص وصحة التصرفات. كما أن الإدارة تشارك فى وضع القانون الادارى بما تصدر من لوائح أو تقدم من مشروعات القوانين.

ويرتبط تقدم الادارة العامة ارتباطاً وثيقاً بالعلاقة المتبادلة والمنتجة بين القانون الادارى كأحكام ذى صفة تنظيمية تضع قواعد يجب احترامها، وعلم الادارة كدراسة تقوم على التجربة لتكشف عن المبادئ التى تحكم الظواهر الادارية ويؤدى تطبيقها إلى رفع انتاجية الادارة.

والقانون الوضعى بصفة عامة انما يتولى ترجمة أفكار سبق اعتناقها.

فقاعدة القانون الادارى تفترض اختياراً سبق قبوله من قبل، تقوم بصياغته وكفالة احترامه بما تضع من جزاءات. فعلم الادارة يبحث مثلاً مسألة ما إذا كان من الأفضل تركيز السلطة فى يد الرئيس الادارى الأعلى، أم أن يعهد ببعضها إلى بعض المرؤسين. ويأتى دور القانون الادارى بعد ذلك لتأييد الحل المختار وتقويته بالجزاء[1]. وهذا الاختيار - سواء تعلق بترتيب الادارة أو بعلاقتها بالافراد - يضع فى الاعتبار مع المبادئ والقيم السائدة فى المجتمع بعض تعليمات علم الادارة، وإن كانت هذه التعليمات كثيراً ما تكون غير كافية، مزيفة أو مختلطة بأفكار فاسدة.

وإذا كان تقدم الادارة يتطلب أن يقوم تنظيمها على أساس قواعد موضوعية فعالة، فإن الفصل التام بين القانون والقيم السائدة فى المجتمع يصعب تحقيقه عملاً. بالإضافة إلى أنه ليس دائماً كبير الفائدة. فالتمسك ببعض القيم أو المبادئ الأخلاقية يمكن أن يوازن ما فى العلم من جمود ومادية[2]. وكل ما يمكن أن يؤمل هو أن تحل المبادئ الادارية الصحيحة محل الافكار غير السليمة المتعلقة بالتنظيم الفنى للإدارة والمتخذة خطأً كأساس لقواعد القانون الادارى.

فالقانون الادارى ينبغى أن يوفق بين القيم التى يحرص عليها خاصة فيما يتعلق بحقوق وحريات الأفراد، وبين المبادئ الموضوعية لعلم الادارة بحيث يمكن ادراك الاهداف المرجوة على الوجه الافضل دون اهدار للقيم الانسانية التى يقدسها المجتمع.

---

(١) راجع: Rivero، المرجع السابق الاشارة اليه، ص ٣١٤.

(٢) راجع: R. Catherine et G. Thuillier، المرجع السابق، ص ٣٤١.

الفصل الثاني
الإدارة العامة وإدارة الأعمال

مداول الادارة بصفة عامة:

إن الإدارة بصفة عامة هى تنفيذ سياسة معينة عن طريق استخدام الامكانيات البشرية والمادية التى تحت تصرف من يتولى الادارة. وتوجد مبادئ اثبتت التجربة صلاحيتها لانجاز أعمال الادارة - أياً كان نوعها - على نحو أفضل. هذه المبادئ يمكن تطبيقها فى مجال المشروعات العامة والخاصة على السواء، مع مراعاة اعتبار ظروف كل مجال. وقد دفعت الصلة الوثيقة بين ادارة الاعمال والادارة العامة بعض الجامعات - كجامعة كورنيل Cornell الأمريكية[1] - إلى الجمع بينهما فى دراسة واحدة[2]. كما يطلق البعض على نوعى الدراسة معاً تسمية علوم التنظيم Sciences de l'organisation[3].

وقد نشأت أصول الدراسات الفنية للإدارة - كما سبق القول - فى مجال المشروعات الخاصة. وكان للعالمين فردريك تايلور Frederic Taylor الامريكى، وهنرى فايول Henri Fayol الفرنسى أكبر الأثر فى وضع أسس الادارة العلمية الحديثة[4]. وقد قامت أبحاثهما على أساس الملاحظة العملية

---

(١) وذلك فى المدرسة المسماة:
The school of businness and public administration.

(٢) راجع الدكتور الطماوى - المرجع السابق، ص ١١؛

(٣) راجع Drago - المرجع السابق الاشارة اليه، ص ١١. وكذلك الدكتور محمد فؤاد مهنا - سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء مبادئ علم التنظيم - ١٩٦٧، ص ١٧ وما بعدها.

(٤) أظهر تايلور مؤلفه المشهور Principles of public management، فى سنة ١٩١٥. وصدر كتاب فايول فى فرنسا عام ١٩١٦ تحت عنوان: Administration industrielle et génerale.

لمعرفة أفضل الطرق لأداء الاعمال. وما لبثت أبحاث هذا العلم ومبادئه أن استلفتت انظار فقهاء القانون العام والمهتمين بشئون السلطة الادارية الذين يتطلعون إلى تقدم الادارة العامة وحسن تشغيل مصالح الدولة. لذلك فإن علم الادارة العامة يدين بكثير من مبادئه للابحاث التى اجريت فى مجال المشروعات الخاصة.

اختلاف مجال التطبيق:

لا تعنى وثاقة الصلة بين الادارة العامة وإدارة الاعمال ان كل الحلول المأخوذ بها فى نطاق كل منها يمكن نقلها وتطبيقها كما هى فى نطاق الاخرى. إذ أن اختلاف مجال تطبيق المبادئ الادارية بصفة عامة يستتبع استقلال وذاتية كل من علم الادارة العامة وعلم إدارة الاعمال[١].

ولا يقصد باختلاف مجال التطبيق أساساً اختلافه من حيث السعة والضخامة. صحيح أن مجال علم الإدارة العامة هو ادارات الدولة مع تضخمها وتعقد موضوعاتها، وأن لضخامة حجم المشروع أثره على القواعد التى تنظم سيره، إلا أنه من المعروف أيضاً أن بعض المشروعات الخاصة قد بلغت الآن حدا من السعة عظيم، وأن تنظيم بعض الشركات الامريكية قد يكون أكثر تعقيداً وتضخماً من تنظيم حكومات بعض الدول الصغرى[٢].

ويتمثل اختلاف مجال تطبيق علم الادارة العامة وعلم ادارة الاعمال اساساً فى تغاير الهدف المقصود، وتباين الوسائل المتبعة فى تحقيقه فى كل من إدارات الدولة والمشروعات الخاصة:

---

(١) راجع الدكتور سيد الهوارى - المرجع السابق، ص ١٧٠، والدكتور سليمان الطماوى، المرجع السابق، ص ٤٨.

(٢) يلاحظ أن التمييز بين كل من عملية تحديد السياسة العامة والنشاط الإدارى وأعمال التنفيذ المادية يعد أكثر سهولة فى المشروعات الضخمة - عامة كانت أم خاصة - عنه فى المشروعات الصغرى.

١- تغاير الهدف :

فمن حيث الهدف تهدف ادارات الدولة – وهى مجال بحث وتطبيق علم الإدارة – إلى تحقيق النفع العام للمجتمع عن طريق تنفيذ السياسة العامة التى تضعها الحكومة. أما المشروعات الخاصة – وهى مجال إدارة الاعمال – فإنها ترمى أساساً إلى تحقيق الربح. وينشأ عن اختلاف الهدف عدة فروق:

أ – منها أن عدم وجود دافع الربح عادة فى الادارة العامة يستلزم البحث عن معيار آخر غير الربح لمعرفة مدى نجاح المشروع. وذلك على خلاف الحال فى المشروعات الخاصة حيث تعتبر الارباح المتحققة مقياساً لدرجة النجاح الى حد كبير. لذلك تخضع الادارات العامة لأنواع متعددة من اختبارات الكفاءة، وإن كانت هذه الاختبارات يمكن أن تجريها المشروعات الخاصة أيضاً للتأكد من مدى كفاءة رجال الادارة فيها.

ب– ومن هذه الفروق ايضاً أن خضوع الادارة العامة للسلطة السياسية له تأثيره على العمل الادارى ويؤدى أحياناً إلى انحراف الادارة عن القواعد المسلم بها فى علم الادارة. والأمر يخالف ذلك فى نطاق المشروعات الخاصة التى تقوم ادارة الاعمال فيها على اعتبارات موضوعية تستهدف تحقيق مصالح محض اقتصادية.

٢- تباين الوسائل :

أما من حيث الوسائل فإن الإدارة العامة تتمتع ببعض الامتيازات الناشئة عن خضوعها لقواعد القانون الادارى، على خلاف المشروعات الخاصة التى تخضع لقواعد القانون الخاص القائمة على أساس مبدأ المساواة بين أطراف العلاقات التى تحكمها[١]. فمن المعلوم أن القانون الادارى يقوم على

---

(١) قد يعتبر البعض من امتيازات الادارة العامة كون المشروع العام غالباً ما يعمل فى ظروف احتكارية بينما يدور المشروع الخاص فى جو من المنافسة الحرة. غير أنه من الملاحظ أن كثيراً من المشروعات الخاصة تعمل أيضاً فى ظروف احتكارية من ناحية، كما أن الدولة

-/-

استئثار الإدارة ببعض الامتيازات التى لا تتوافر فى اطار القانون الخاص والتى تساعدها على تحقيق الصالح العام الذى تعمل من أجله. فإذا أرادت الادارة توسيع أحد الشوارع مثلاً فإنها تقوم بنزع ملكية أصحاب العقارات المطلوبة جبراً وباستخدام القوة المادية إذا لزم الأمر. أما إذا اراد صاحب المشروع الخاص توسيع النطاق المكانى لمشروعه فإنه لا يستطيع إلا أن يتفاوض مع ملاك العقارات المجاورة حتى يقبلوا مختارين التعاقد معه.

ويعرض بعض الكتاب لفروق أخرى عرضية بين ما يدور فى المشروعات العامة وما يجرى فى المشروعات الخاصة. ولكن هذه الفروق التى يمكن ارجاعها إلى اختلاف الهدف ووسائل تحقيقه فى كل من المجالين تعتبر قليلة الأهمية ويسهل الرد عليها[1].

=/= من ناحية أخرى قد أصبح لها مشروعات عامة صناعية وتجارية تعمل فى ظروف مماثلة للمشروعات الخاصة وتطبق الكثير من قواعد ادارة الاعمال السائدة فى هذه الاخيرة.

(١) نذكر من هذه الفروق:

١- ما يقال من أن القائمين على أمر الإدارة العامة يعملون عادة بصفاتهم لا بأسمائهم الشخصية. غير أنه من المعروف ان اعمال المشروعات الخاصة يمكن أن تتم هى الأخرى على أساس صفة القائم بها خاصة فى المشروعات الكبرى. كما أن الاعمال فى الادارة العامة تؤدى احياناً على أساس اسماء اشخاص القائمين بها.

٢- ويقال كذلك أن على المهيمنين على الإدارة العامة التزام قاعدة المساواة بين المواطنين، ولكن هذا ايضاً ليس مقصوراً على المشروعات العامة، إذ ان نجاح المشروع الخاص يتوقف إلى حد كبير على إعمال قاعدة المساواة بين عملاء المشروع.

٣- ويضيف البعض إلى ذلك أنه على الادارة العامة دون المشروعات الخاصة تزويد الجمهور بالمعلومات عن طريق اعداد وسائل الاعلام لكى تسمح للأفراد باستخدام حقهم فى الرقابة. ويرد على ذلك بأن تبادل المعلومات وإمكان الحصول عليها يتم أيضاً فى نطاق المشروعات الخاصة.

٤- ويقال أخيراً أن رجال الادارة العامة على خلاف مديرى المشروعات الخاصة يعتبرون مسئولين عن تصرفاتهم أمام الجمهور. والواقع أن المديرين فى المشروعات الخاصة إذا كانوا مسئولين أساساً أمام ذوى المصلحة المالية فى المشروع، فإن مسئوليتهم يمكن أن تثار ايضاً فى مواجهة الجمهور.

الفصل الثالث

الإدارة العامة وعلم السياسة

جوهر علم السياسة:

يبحث علم السياسة فى فكرة السلطة التى يمكن أن تكون أداة تسلط لصالح بعض الرجال أو الطبقات، كما يمكن أن تكون وسيلة لاقامة نظام اجتماعى متكامل وضمان حد أدنى من العدالة فى المجتمع وتيسير سبل العيش فيه(١).

صلة علم السياسة بعلم الإدارة:

ظل علم الإدارة يعتبر فى نظر الكثيرين إلى وقت قريب أحد فروع علم السياسة نظراً لما بين العلمين من صلة قوية. ويلاحظ حتى الآن أن بعض الموضوعات تعالج فى كل من المؤلفات السياسية وكتب الادارة. وذلك لأن الحدود الفاصلة بين علم السياسة وعلم الإدارة لا تزال تنطوى على قدر من المرونة. وقد سبق أن بينا العلاقة الوطيدة بين السياسة والإدارة، أى بين تحديد الاهداف العامة ووضعها موضع التنفيذ. وتعتبر هذه الاهداف العامة أو السياسية التى يتقرر تنفيذها هى نقطة الالتقاء بين علم السياسة وعلم الادارة العامة. إذ أنها هى ما تتمخض عنه فكرة السلطة من ناحية، كما أنها الغاية التى تسعى الادارة إلى اداركها من ناحية اخرى. وإذا كان علم السياسة يبحث فى فكرة السلطة، فإن السلطة ليست حكراً على الهيئات السياسية وحدها إذ أن الادارة أيضاً تتمتع بقدر منها ضرورى فى ممارسة عملية

---

(١) راجع: Maurice Duverger, Introduction à la politique, Collection : idées, 1964, p. 15 et suiv.

التنفيذ. كما أنه لا فائدة حقيقية في السلطة التي تمارسها الهيئات السياسية إلا إذا أمكن تنفيذ ما تترجم اليه هذه السلطة من قرارات.

غير أنه أيا كانت شدة الصلة بين علم السياسة وعلم الإدارة العامة، فإن ذلك لا يبرر الخلط بينهما أو يدعو إليه. فدراسة السلطة والقوى والمذاهب السياسية لا شك تتميز وتفترق عن دراسة تركيب الجهاز الاداري وتشكيلاته وما يقوم به من أنشطة وأعمال. كما أن العلوم الانسانية – بل وكل وسائل المعرفة – لها علاقاتها المتبادلة وترابطها ببعضها دون أن يدفع ذلك إلى إنكار ذاتية كل منها واستقلاله كعلم له مجال بحث متجانس يخصص له.

الباب الخامس
طرق البحث في علم الإدارة

نتناول بالدراسة فى هذا الباب طرق البحث الإدارى نظراً لاهميتها فى الوقوف على قواعد علم الادارة، وهى عماد التقدم فى الادارة الحديثة. وقبل أن نتحدث عن الطرق المتعددة التى يمكن النفاذ منها لدراسة الادارة يجدر أن نعرض لطريقة البحث العلمى بصفة عامة لمعرفة مدى توافقها مع الدراسات الانسانية والاطمئنان الى صحة ودقة الحقائق المكتسبة باتباع هذه الطريقة، ونبين ذلك فى فصلين:

الفصل الأول : طريقة البحث العلمى.

الفصل الثاني : تعدد طرق البحث الإدارى.

الفصل الأول

طريقة البحث العلمي

وسيلة اكتشاف الحقائق:

إن طريقة البحث هى الوسيلة المتبعة فى الكشف عن الحقائق العلمية. تلك الحقائق التى أودعها الله فى الكون منذ خلق، وجعل بيننا وبين غالبيتها حجاباً لا ينكشف الابجهد غير يسير، ليدفعنا إلى العمل وطلب المعرفة. وقد عمل الانسان دوماً على ازاحة الستار عن هذه الحقائق سواء ما تعلق منها بالمادة أم بالسلوك الإنسانى بقصد المعرفة والاستفادة منها فى السعى إلى حياة افضل.

غير أن السبل التى اتبعها الانسان فى محاولة ادراك الحقائق وإظهار اسرارها قد تباينت فى مضمونها واختلفت نتائجها. فبعضها قام على المشاهدة والتجربة فتوصل إلى نتائج تثبتها الادلة المؤكدة ويصدق عليها وصف العلم بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة. وبعضها اتبع وسائل اخرى لم تصل نتائجها إلى نفس الدرجة من التأكيد، فوصفت بأنها علم بالمعنى الواسع للفظ العلم.

والعلم بصفة عامة هو مجموعة المعارف المتعلقة بمجال معين والمبنية على الدراسة والبحث. غير أن كلمة علم تستخدم فى الواقع للدلالة على معنيين. فى المعنى الأول يضيق مفهوما فلا يشمل الا الابحاث المؤدية إلى حقائق يمكن اثباتها مادياً لكونها مستنبطة باتباع الطريقة التجريبية. وفى المعنى الثانى يتسع ليضم كل صورة من صور الدراسة الجدية فى اى مجال من المجالات، بصرف النظر عن طريقة البحث المتبعة، إذ أن طريقة معينة لا تتناسب حتماً مع كافة أنواع الدراسة.

وترجع أهمية طريقة البحث العلمى إلى امكان التحقق من صحة

المعلومات المقدمة وإقامة الدليل عليها بطريقة لا يتطرق اليها الشك. لذلك يقال أن استخدام طريقة البحث العلمى القائمة على المشاهدة والتجربة هى التى تضفى الصفة العلمية - بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة - على موضوع الدراسة، سواء تعلق الأمر بمجال بحث طبيعى أو انساني.

العلوم الانسانية والطريقة التجريبية:

تتميز العلوم الإنسانية عن العلوم الطبيعية بموضوع البحث الذى تنصب عليه. فبينما تخوض هذه الاخيرة فى دراسة الماديات وعلاقات السببية التى تربطها، تقوم الأولى ببحث الظواهر الانسانية وتحرى أسبابها ونتائجها. ولا شك أن معرفة الانسان لحقيقة ذاته وإدراكه للعلاقات التى تخصه تعد أكثر صعوبة من معرفته للمواد وخواصها وتفاعلاتها مع غيرها.

وعادة ما تناقش الصفة العلمية للدراسة بمناسبة الحديث عن العلوم الانسانية - التى يظهر الانسان فيها كباحث وموضوع للبحث فى نفس الوقت - لقصر هذه الصفة على العلوم الطبيعية وحدها دون العلوم الإنسانية التى لا تسمى بالعلوم فى رأى البعض إلا مجازاً.

والحق أن العلوم الانسانية لا تتنافر دائماً مع طريقة البحث التجريبية التى تعد عماد البحث العلمي. ولكنها كثيراً ما تتطلب تحوير هذه الطريقة لتتفق مع مجال بحثها. وذلك بادخال بعض التعديلات عليها فى مراحلها الثلاثة: الملاحظة، والافتراض، والتحقق من صحة الافتراض.

١ - فالملاحظة يجب أن تلعب دوراً أساسياً فى أبحاث العلوم الإنسانية نظراً لصعوبة اقامة التجارب فيها لعدم امكان نقل العناصر التى يراد بحثها إلى المعمل لفصحها واثبات ادلتها. ويجب أن تعد عملية الملاحظة فى هذا المجال اعداداً سليماً وأن تتم بدقة واحكام، وهى فى ذلك تتطلب مزيداً من العناية واليقظة، لأن موضوع الملاحظة ومن يقوم بها تجمعهما الصفة

الانسانية من ناحية، ولنقص أو انعدام آلات البحث المساعدة - كالميكروسكوب والتليسكوب فى العلوم الطبيعية - من ناحية أخرى.

٢- أما مرحلة الافتراض فتأتي بعد ذلك محاولة تفسير الظواهر واستخلاص اسبابها واستجلاء معانيها لتصل إلى صياغة القانون الذى يحكمها.

٣- أما المرحلة الاخيرة وهى إقامة التجربة لاثبات صحة الافتراض فلا تبدو حتمية رغم اهميتها، لأنها لا تلائم كل فروع المعرفة. ويكفى لتحقيق المقصود منها التأكد من صحة الافتراض بأى وسيلة لا يتطرق اليها الشك. وليس أدل على ذلك من أن علم الفلك - وهو علم طبيعى - قد حقق تقدماً لا يمكن انكاره دون أن يلجأ إلى إثارة التجارب على الكواكب والنجوم[1]. فاطلاق صاروخ من الأرض إلى كوكب آخر ليصل إليه، وإلى نقطة معينة عليه، ما كان ليتم لو لم يقدم علم الفلك حساب حركة الكواكب ومداراتها بدقة. إذ أن هذا الحساب لابد أن يدخل فى الاعتبار مع عنصر الزمن الذى يستغرقه الصاروخ فى الفضاء من لحظة الانطلاق إلى لحظة الوصول، لكى يصل فعلاً فى وقته المناسب إلى مكانه المحدد على سطح الكوكب الآخر.

غيرأن ذلك لا ينفى دور التجربة فى مجال العلوم الانسانية على النحو التالى:

١- فيمكن دراسة تجارب الماضى وتجارب الآخرين أو التجارب المقارنة دراسة تحليلية للكشف عن العلاقة بين الأسباب والنتائج والصلة بين الوسائل المتبعة والغايات المدركة. ففى ميدان دور حوافز العمل فى زيادة الإنتاج مثلاً لا شك أن التجارب التى مرت بها ادارات القطاع العام المصرية قبل وبعد التأميم يمكن الاستفادة منها فى استخلاص المبادئ التى تحكم

---

(١) راجع: Pinto et M. Grawitz, Méthodes des sciences sociales, Précis Dalloz, 2e éd., 1967. p. 305, ét suiv.

العلاقة بين الحوافز والكفاءة الإدارية. وبالنسبة لتجارب الآخرين فى نفس المجال يمكن ادراك أثر الحوافز المادية – المتمثلة فى اشراك العاملين فى الأرباح – على كمية الانتاج فى يوغوسلافيا. كما يمكن ادراك أثر الحوافز المعنوية – المتجسدة فى رغبة العاملين الصادقة فى الارتفاع بمستوى بلدهم لتأخذ مكانها بين دول العالم المتقدم – على نمو الإنتاج بمعدلات فاقت التوقع فى الصين الشعبية.

٢– كما يمكن اجراء التجارب الادارية لمعرفة ما تفضى اليه من نتائج اذا كانت هذه النتائج غير خطيرة حتى في حالة فشل التجربة. وذلك كاعطاء العاملين بصفة مجانية أو بمقابل رمزى وجبة غذائية أو أحد المشروبات فى أثناء العمل لمعرفة أثر ذلك على زيادة الانتاج. فمثل هذه التجربة يمكن اجراؤها دون خشية أو خوف فإذا نجحت أمكن الاستفادة منها في زيادة انتاجية العاملين، وإذا فشلت فإنها لن تكلف الادارة كثيراً.

٣– وأخيراً فإن استخدام الحاسب الالكترونى أو الكمبيوتر فى ابحاث العلوم الانسانية قد مكن من اصطناع التجارب فى مجالات كانت تستحيل فيها. وذلك عن طريق اقامة النماذج والرجوع إلى وسائل التمثيل. فيمثل كل عنصر من العناصر الداخلة فى التجربة بما يشبهه ويرمز إليه. ثم يعطينا الحاسب نتيجة التفاعل بين هذه العناصر. ويتوقف مدى تطابق هذه النتيجة مع نتيجة التجربة فيما لو اجريت فى الواقع على مدى حصر العناصر المؤثرة فى التجربة وتمثيلها التمثيل الدقيق.

ولا شك أن عدم اتباع الطريقة العلمية فى ابحاث العلوم الانسانية بصفة عامة يعد من أهم أسباب تخلفها بالمقارنة بالعلوم الطبيعية وما حققته من تقدم كبير. لذلك فإن هذه العلوم يجب أن تنهج ما أمكن منهج البحث العلمى حتى تسير بخطى سريعة إلى الأمام وتلاحق ما استطاعت تقدم العلوم الطبيعية.

نوعا القوانين الطبيعية :

إن العلوم أياً كانت موضوعاتها تتقدم يوماً بعد يوم، والحقائق توالى ظهورها وتزداد وضوحاً كلما تكشفت أسباب الظواهر وأفصحت عن نفسها. بل أن الطبيعة كلها - بما فى ذلك المجتمع الانسانى الذى يعد جزءاً منها - ليست إلا نظاماً متكاملاً يضم مجموعة من العناصر مرتبطة ببعضها برابطة السببية. وهذه الطبيعة تنطوى على قوانين تحكم ما بها من مواد وأخرى تتعلق بالظواهر الانسانية.

وهذه القوانين هى التى يمكن أن تتخذ أساساً لتكوين الوسائل التى بواسطتها تدرك الأهداف وتتحقق الغايات أيا كان المجال. ففى مجال العلوم الطبيعية يمكن اقامة جهاز معين - مخصص لتحقيق هدف ما - بناء على معرفة خصائص بعض المواد وما تربطها من صلات. وفى العلوم الإنسانية يمكن أن تؤدى معرفة اسباب ونتائج بعض الظواهر إلى وضع تنظيم محدد صالح لأداء وظيفة منشودة. وفى نوعى العلوم قد تتخذ نفس القاعدة أساساً لاقامة اجهزة أو أنظمة متباينة. ونستطيع أن نضرب مثلاً فى هذا الصدد بتطبيقات قانون المغناطيسية الكثيرة فى العلوم الطبيعية، وتطبيقات قانون التخصص المتعددة فى العلوم الانسانية.

غير أن التشابه بين القوانين الطبيعية وتلك المتعلقة بالظواهر الانسانية لا يحجب ما بينهما من خلاف. فارتباط السبب بالنتيجة فى النوع الأول يبدو بسيطاً واضحاً، فكلما وجد سبب معين لحقت به نتيجة محددة. أما فى النوع الثانى فالأمر أكثر غموضاً وتعقيداً، لأن القوانين التى تنطوى عليها تعد فى نفس الوقت «سببية» لكونها تشرح اسباب ظواهر انسانية، وتنظيمية لأنها تشير إلى السبل التى على الانسان أن يتبعها إذا أراد أن يدرك كماله وسعادته. ولكى يستطيع أن يستفيد منها يجب أن يعرفها ويقبل ما تشير به، بخلاف القوانين الطبيعية التى تحكم مواد جامدة لا إرادة لها ولا معرفة. لذلك فإن السلوك الانسانى فى واقع الأمر لا يفسر فقط بمبدأ السببية الموضوعية كما

تفسر الظواهر الطبيعية، ولكنه يفسر أيضاً وفى كثير من الأحيان بنوع من السببية الشخصية – إذا جاز لنا استخدام هذا التعبير – ناشئ عن اعمال الارادة وحرية الاختيار.

ونتيجة لذلك فإن التقدم المنتظر تحقيقه فى مجال العلوم الطبيعية ضخم وكبير، إن لم يكن بلا حدود. لأن هذه العلوم تعالج موضوعات مادية، بظهور حقيقتها وخواصها يمكن اكتشاف المبادئ التى تحكمها للاستفادة منها والسيطرة عليها ما أمكن.

أما فى نطاق العلوم الإنسانية، فرغم أن التقدم المستقبل لا شك فيه، فإنه من المبالغة والسعى وراء الخيال أن نأمل اخضاع كل الظواهر الانسانية وتسييرها نحو اقامة الجنة على كوكب الأرض. إذ أن موضوع هذه العلوم هو الانسان، بما له من ارادة مستقلة ومصالح شخصية ونفس ملطخة بالأنانية والرذائل. وكان الانسان ظلوماً جهولاً.

الفصل الثاني

تعدد طرق البحث الإداري

يمكن للباحث فى مجال علم الإدارة أن يلجأ إلى أنواع مختلفة من طرق البحث الادارى، أهمها طريقة فحص الوثائق، وطريقة الاتصال بالمسئولين، وطريقة دراسة الحالات[1]. ونتحدث فيما يلى بايجاز عن كل من هذه الطرق:

طريقة فحص الوثائق:

يلجأ الباحث فى هذه الطريقة إلى الوثائق المكتوبة ليستجلى منها الحقائق الادارية، ويقف على ما يريد الوقوف عليه من أحوال الادارة. وهذه الوثائق قد تتمثل فى نصوص قانونية أو لائحية توردها الجريدة الرسمية، أو منشورات وزارية أو مصلحية، أو عقود ادارية أو غير ادارية، أو احصائيات متعددة الانواع، أو جداول ورسوم بيانية تعطى فكرة واضحة وفورية للمسألة الادارية المدروسة. كما قد تظهر هذه الوثائق أيضاً فى أحكام قضائية.

ويقوم الباحث بوصف عناصر الحقائق التى تتضمنها الوثائف، ثم يتولى حليلها وردها إلى أسبابها التى تفسرها، سواء تعلقت بالناحية الفنية أو الاجتماعية أو النفسية أو غيرها. وهكذا يمكن استخلاص النتائج من مدلولاتها الكيفية المتعلقة بنوعية الحقائق المستنبطة، والكمية المتعلقة بالارقام والمبينة لمدى تكرار وقوع هذه الحقائق، والتى تبدو أكثر وضوحاً فى الاحصائيات. وهى ذات فضل كبير فى التقدم العلمى للدراسات الانسانية

---

(١) راجع: Drago، المرجع السابق، ص ٣٢ وما بعدها.

وتلعب على وجه الخصوص دوراً هاماً ورئيسياً فى عمليات التخطيط واعداد الميزانية والرقابة الادارية.

غير أن طريقة فحص الوثائق ليست دائماً ميسرة السبيل، فتوجد اعتبارات قد تنتقص من أهميتها. إذ قد يرفض المسئولون فى الإدارة السماح بالاطلاع على ما تحت أيديهم من وثائق، إما خشية المسئولية عن أخطاء وقعت منهم، واما صيانة للاسرار التى تحويها. وقد يعمد أولى الأمر فى الإدارة لسبب أو لآخر إلى تزوير الوثائق المعدة للنشر وتزييف ما بها من حقائق، وهو ما يحدث كثيراً فى البلاد المتخلفة وبقايا الشيوعية. ويحرّم القانون الاطلاع على بعض الوثائق السرية قبل مضى سنوات طويلة الا باذن خاص من رئيس الدولة أو الوزير أو الرئيس الادارى المختص.

طريقة الاتصال بالمسئولين :

تتلخص طريقة الاتصال بالمسئولين فى محاولة الحصول على المعلومات المتعلقة بموضوع البحث من العاملين فى الإدارة عن طريق وضع الاسئلة أو إجراء التحقيقيات أو الاتصالات الشخصية. وتمكن هذه الطريقة إذا احسن استخدامها من كشف المعلومات التى تسقطها أو تزيفها الوثائق.

ويحتاج نجاح هذه الطريقة إلى قدر كبير من الحرص واليقظة من جانب القائم على تطبيقها:

١- فيجب عليه أن يوسع من نطاق من يستقى منهم المعلومات ليشمل كافة فئات من يتصل بهم موضوع البحث. وذلك لأن كثيراً من المسئولين يعرضون الأمور من وجهة نظرهم الخاصة فحسب، أو بالصورة التى تنجيهم من المآخذ وتلقى بالمسئولية - إن وجدت - على الآخرين.

٢- وعلى الباحث أن يتفهم الحالة النفسية والاجتماعية لمن توجه اليه الاستفسارات، بالإضافة إلى خصائص وتقاليد الوسط الإدارى الذى يجرى البحث بشأنه، وأن يحسن مواجهة حالات رفض الاجابة على الأسئلة أو تزييف المعلومات والبيانات المطلوبة.

٣- وعلى الباحث أيضاً أن يصدر أحكاماً موضوعية على المواقف التى قام بدراستها. وليس هذا بالأمر السهل، إذ قد يجد الباحث غضاضة فى أن ينتقد أو يظهر عيوب ادارة قدمت له يد العون فى ابحاثه، ففتحت له ملفاتها، وكشفت له عن أسرارها بصراحة وسخاء، وجادت بما لديها من معلومات كان يمكن اخفاؤها. وذلك خشية أن يصبح ناكراً للجميل، فيدفعه ذلك إما إلى ستر عيوب الادارة، وإما الى الدفاع عنها أو تبريرها حماية للمسئولين الذين نشأ بينهم وبينه نوع من المودة والصداقة.

٤- وعلى الباحث ان يتجنب ما أمكن تدوين اسماء من يدلون بالمعلومات، أو نسبة هذه المعلومات اليهم شخصياً، أو استخدام اجهزة التسجيل فى نقلها عنهم. وذلك حتى لا يثير المخاوف فى نفوسهم أو يدفعهم إلى اخفاء جانب منها.

طريقة دراسة الحالات:

تتمثل طريقة دراسة الحالات فى بحث حالة ملموسة - واقعية أو مفترضة - كحالة اعداد بعض النصوص أو حالة فصل أحد الموظفين أو حالة انخفاض الانتاج خلال فترة معينة. أو حالة تأخر العاملين عن مواعيد عملهم. وتطرح هذه الحالة على الباحثين تحت قيادة أحدهم للمناقشة والدراسة. ويقوم كل باحث بالادلاء برأيه مع تأييده بالأدلة التى يستند إليها. فيؤدى تقابل الآراء وتعارض وجهات النظر والانتقادات المتبادلة بين

مختلف الاتجهات إلى استجلاء مختلف الحلول الممكنة للمشكلة موضوع البحث مع الكشف عن مزايا وعيوب كل منها والانتهاء باختيار أفضل هذه الحلول.

ويمكن أن نوضح كيفية دراسة احدى هذه الحالات على سبيل المثال، ولتكن حالة تأخر العاملين عن الحضور فى مواعيد اعمالهم. فقد يشعر المسئولن فى الإدارة بتزايد هذه الظاهرة وتفاقم آثارها، فيقرر المدير دراستها بهدف علاج المشكلة التى تنطوى عليها والتخلص مما لها من نتائج سيئة على الادارة. وتتلخص مراحل الدراسة فيما يلى:

١- إختيار الباحثين:

يبدأ المدير باختيار عدد من الباحثين والعاملين من مختلف مستويات الادارة من المشهود لهم بالحكمة وحسن الادراك. ويشكل منهم مجموعة بحث لدراسة الحالة، يعين لها رئيساً لتنظيم شئونها أو يترك لها انتخابه، أو يتولى رئاستها بنفسه.

٢- تحديد المشكلة:

يعقد الرئيس اجتماعاً أولياً لمجموعة البحث لتحديد المشكلة محل البحث وتنظيم كيفية دراستها. ويجب تحديد موضوع المشكلة بدقة ووضوح منذ البداية، حتى لا تتشتت المجهودات حول نقاط مختلفة ويصعب الاتفاق على حل موحد. وينتهى الاجتماع باعطاء مهلة زمنية - كشهر مثلاً - للباحثين لدراسة المشكلة من وجوهها المختلفة.

٣- تجميع المعلومات:

ويبدأ الباحثون بتجميع كافة المعلومات الصحيحة المتعلقة بالحالة

موضوع البحث، سواء وجدت فى وثائق مكتوبة، أوأخذت شفاهة من المتصلين بها، أو تمثلت فى ملاحظات للواقع الملموس. ويجب تحرى الدقة فى جمع المعلومات من حيث صحتها وشمولها، لأن هذه المعلومات هى محل الدراسة والبحث، وهى أساس اتخاذ القرار. وفسادها يؤدى إلى فشل الدراسة والقرار المتخذ بناء عليها، أيا كانت المجهودات المبذولة فيها.

٤- دراسة المعلومات:

ثم تأتى مرحلة دراسة المعلومات المتصلة بالحالة محل البحث دراسة متكاملة: وصفية تستعرض مختلف الوقائع المتعلقة بجوانب المشكلة وترتيبها ترتيباً منطقياً، وتحليلية تقوم على التأمل والتفكير لتستجلى حقيقة الظاهرة وتكشف عن أسبابها وتستظهر نتائجها. وبالنسبة للأسباب يجب الا يتوقف الباحث عند أول سبب يكتشفه للظاهرة فتدفعه النزعة إلى التعميم إلى الاقتصار عليه والاعتقاد فى وحدته. لأن الاسباب قد تتعدد لنفس الظاهرة. فظاهرة التأخر عن الحضور يمكن أن ترجع إلى عدة أسباب، منها صعوبة المواصلات ، وقلة المرتبات، وضعف الرقابة، ونقص الجزاء. أما النتائج التى تترتب على الظاهرة محل البحث فقد تتعدد أيضاً. ومنها خفض انتاجية الادارة، واضطراب العمل بها، ونشر الفوضى فى النظام الادارى، وتعطيل مصالح الجماهير.

٥- إقتراح الحلول:

وتلى ذلك مرحلة اقتراح الحلول الممكنة لمواجهة المشكلة وبيان ما لكل منها من مزايا وما عليه من مآخذ. وكلما كثرت الحلول المعقولة كلما زادت امكانية الوصول إلى حل أفضل. وقد يتمثل حل المشكلة موضوع الدراسة فى إضافة بدل مواصلات إلى مرتبات الموظفين، أو فى شراء سيارات كبيرة

للإدارة تخصص لنقل العاملين من منازلهم إلى الادارة والعكس، أو فى تغيير مواعيد الحضور والانصراف لتفادى ساعات ازدحام الشوارع وبطء حركة المرور، أو فى تشديد الرقابة وصرامة الجزاء لردع المتخلفين عن مواعيد الحضور الرسمية ... إلى غير ذلك من الحلول الممكنة.

٦- مناقشة المشكلة:

وبعد الانتهاء من هذه الدراسات الفردية يجتمع الباحثون فى الموعد المحدد لمناقشة المشكلة جماعياً وهم على بينة من أمرها. فيقومون بتمحيص أسبابها وبيان مدى أثر كل منها فى توليد الظاهرة. ويحددون نتائج الظاهرة ومقدار خطورة كل منها على شئون الادارة. ثم يناقشون كل حل من الحلول المقترحة مع رصد ما له من المزايا وما عليه من العيوب. فيستعرض صاحب كل حل مزاياه ويعترف بما قد يجد به من عيوب، ويبين كيفية علاجها أن أمكن. ويبدى الباحثون الآخرون ملاحظاتهم عليها، ويناقشون كل حل من الحلول المقترحة على النحو التالى:

أ- فإضافة بدل المواصلات يزيد من مقدار مرتب الموظف، وقد يساعده على الحضور إلى مقر عمله فى موعده. ولكن هذا البدل قد يذوب فى المرتب، خاصة إذا كان هذا المرتب منخفضاً بشكل ملحوظ كما هو الشأن فى مصر، فينسى الموظف بعد فترة وجيزة سبب الزيادة ولا يخصصها لتحسين مواصلاته، وإنما يسد بها بعض حاجاته الاساسية التى يعتقد أنها أهم.

ب- وشراء سيارات للإدارة يريح العاملين من مهمة البحث عن وسيلة المواصلات المناسبة، ولكنه يكلف الادارة أموالاً كثيرة قد لا تتوافر لها بسهولة.

جـ- وتغيير مواعيد حضور العاملين وانصرافهم يساعد على تجنب ساعات ازدحام المرور ويتيح الفرصة لوجود الاماكن الخالية بوسائل المواصلات. ولكنه لكي يكون مجدياً من حيث الواقع يجب ألا يكتفى بتقديم أو تأخير ساعة زمنية واحدة عن المواعيد الاعتيادية للادارات والمشروعات الاخرى. لأن مدة الازدحام عادة ما تجاوز الساعتين. كما أنه قد لا يكون مناسباً للموظف أن يبدأ عمل فى العاشرة أو الحادية عشرة صباحاً لينتهى منها فى الرابعة أو الخامسة مساء، فيتأخر ساعات عن موعد غذائه، أو تضطر الادارة الى اعداد وجبة له، مع ما يتطلب ذلك من وقت ومال.

د - أما تشديد الرقابة أو صرامة الجزاء التأديبى على المتخلفين عن مواعيد الادارة، فإنه قد يؤدى إلى نتيجة معقولة بالنسبة لمن يتخلف عن اهمال رغم استطاعته. أما المضطر إلى التخلف فلن يجدي معه العقاب كثيراً، وسيكون به مظلوماً. كما أن تشديد الجزاءات مع ضعف المرتبات قد يؤدى إلى هجر الوظيفة غير مأسوف عليها، والبحث عن عمل آخر خارجها يدر دخلاً أكبر.

٧- الحل الأمثل:

وبعد استعراض كل حل من الحلول المقترحة وتقييمه بعد حصر مزاياه وعيوبه يصل الباحثون الى مرحلة اختيار الحل الأمثل واتخاذ القرار. وأفضل الحلول هو ذلك الذى يجمع أكبر عدد من المزايا ويستبعد أكبر قدر من العيوب. وهذا الحل هو الذى يتبناه القرار ويتخذه محلاً له. فيصدر القرار صحيحاً ملائماً من الناحية الموضوعية، لقيامه على دراسة شاملة لجوانب المشكلة. ويحسن استقباله وتطبيقه من جانب العاملين فى الإدارة نتيجة لمساهمتهم فى اختيار موضوعه واحساسهم بأن القرار قرارهم.

وتوجد علاقة وثيقة بين طريقة دراسة الحالات وفكرة ديموقراطية الادارة. إذ من أهم مظاهر هذه الديموقراطية أن يسمح للعاملين فى الإدارة بالتعبير عن آرائهم فى مشاكل الإدارة التى يعملون بها، وبانتقاد ما قد يرونه من عيوب فيها.

وقد اثبتت التجارب نجاح تطبيق هذه الطريقة فى الدراسات الادارية بالولايات المتحدة على وجه الخصوص. وهى تتبع الآن فى دراسة الادارة فى الجامعات الامريكية والمدارس والهيئات المتخصصة بها. كما أخذت تنتشر فى غيرها من البلاد نظراً لما حققته من نتائج مشجعة فى هذا المجال. بل إن طريقة دراسة الحالات تتبع الان فى فرنسا - قلب العالم اللاتينى - فى مدرسة الادارة الوطنية التى تتولى اعداد القادة الاداريين هناك، كما تتبعها كذلك الهيئات المتخصصة فى تدريب الموظفين.

تكامل طرق البحث :

وهذه الطرق الثلاث من طرق البحث الادارى - طريقة فحص الوثائق وطريقة الاتصال بالمسئولين، وطريقة دراسة الحالات - يحسن أن تقترن أو تمزج ببعضها لتكمل كل طريقة ما قد يعترى الاخرى من نقص أو قصور. فالوثائق التى تترجم فيها الاعمال الادارية يمكن أن تكشف عن مدى صحة المعلومات المستقاة من استفسارات الاداريين وتبين ما قد يشوبها من كذب أو تزييف. وهذه المعلومات بدورها يمكن ان تكمل الحقائق المدونة فى الوثائق، إذ ليس كل ما يدور فى الادارة من حيث الواقع يظهر على صفحات الملفات. كما أن طريقة دراسة الحالات بما تتضمن من جدل ومناقشة تزيح الستار عن كثير من الأمور غير الظاهرة، وتوضح من المسائل المستترة ما قد يكون له من الأهمية الكثير. كما يلجأ فيها الباحثون الى الوثائق

والمسئولين – وهما عمادا الطريقتين الآخريين – لإقامة الأدلة على ما يريدون اثباته. كل ذلك يسمح فى نهاية الأمر بادراك كافة مظاهر العمل الادارى وفهم ما يرتبط به من أسباب ونتائج، مما يؤدى إلى إظهار المفيد من الضار فى الإدارة ويساعد على السير بها نحو تشغيل أفضل.

استشارة المراجع العلمية:

لا شك فى جدوى الرجوع إلى المؤلفات العلمية من كتب ومقالات للوقوف على المبادئ المتفق عليها فى علم الادارة وآراء العلماء فى المشاكل التى لا تزال قيد البحث. وذلك لأن طرق البحث سالفة الذكر كلها طرق ميدانية يجب تكملتها باستشارة المراجع العلمية، خاصة إذا كان القائمون بها ليسوا على درجة كبيرة من الالمام بقواعد علم الادارة وما استقر عليه العلماء بصدد المشاكل الادارية.

عرض نتائج البحث الاداري:

يتعين بعد الانتهاء من إجراء البحث الادارى عرض نتائجه بصورة واضحة يسهل فهمها وقبولها من جانب من تعرض عليه. ويتضمن عرض البحث عناصر ثلاثة:

١ – المقدمة وتتناول التعريف بموضوع البحث، وبيان ما له من أهمية تجعله جديراً بالدراسة. وذلك لجذب الانتباه نحو هذا الموضوع والتشجيع على قراءة البحث وتفهم ما جاء فيه.

٢ – جوهر الموضوع ويشتمل على عرض للحالة موضوع البحث بجوانبها المختلفة، ورسم صورة كاملة لها مع بيان مزاياها وعيوبها بالنسبة للإدارة، ثم محاولة تفسيرها ورد النتائج فيها إلى علاتها، والبحث عن وسائل التعامل معها تمهيداً لتنميتها إذا كانت من الظواهر المرغوب فيها، أو القضاء

عليها إذا كانت من الظواهر الضارة بالإدارة. ويقسم جوهر الموضوع من حيث العرض تقسيما منطقياً يقوم على أساس العلاقات القائمة بين النقاط أو العناصر التى ينطوى عليها.

٣- الخاتمة وتتضمن موجزاً مختصراً للبحث ينتهى بالتوصيات المستخلصة من النتائج المتوصل اليها من الدراسة، وما يمكن أن تحوى من حلول بديلة يترك للقائمين على تنفيذها مهمة المفاضلة بينها لترجيح ما يروق لهم منها. ويحسن أن تأتى التوصيات الاكثر قبولاً ومنطقية قبل غيرها، وذلك لتهيئة نفسية أولى الأمر فى الإدارة شيئاً فشيئاً لقبول نتائج البحث وما ينطوى عليه من أمور قد لا يقبلونها إذا وردت فى بداية التوصيات.

الاستعانة بالاشكال التبسيطية:

يمكن عرض نتائج الابحاث أو الدراسات الادارية فى أشكال أو صور مبسطة سهلة الادراك، وذلك حتى يتيسر الاستفادة منها بسرعة ودون عناء، ولكى تتضح على نحو أفضل كافة العلاقات التى تربط بين عناصر الموضوع عندما تتجمع كلها معاً فى نطاق صفحة واحدة تغطيها رؤية الباحث ويمكن التأمل فيها جميعاً فى نفس الوقت، ولا شئ أنفع فى العلم من ادراك العلاقات وأطراف هذه العلاقات.

ونعرض فيما يلى لثلاث صور من صور العرض المبسط لنتائج الابحاث الادارية وهى الجداول والرسوم البيانية والخرائط.

١- الجداول:

تستخدم الجداول فى الحالات التى تترجم فيها البيانات الى أرقام. فتكتب الاعداد متجاورة بعضها فوق بعض فى أقسام الجدول المصنفة

بطريقة توضح ما بينها من علاقات وما يحتويها من تغيرات. ومن المسائل التى يكثر فيها استخدام الجداول مسائل الموظفين بأعدادهم وفئاتهم ومرتباتهم.

ونضرب فيما يلى مثلاً لبحث ادارى لنبين كيفية ترجمته فى شكل جدول عددى: فلنفرض بحثاً ادارياً يتعلق بكفاءة الموظفين وأسباب انخفاضها فى ادارة من الادارات اتضح من نتائجه أن انخفاض الكفاءة انما يرجع إلى انخفاض مرتباتهم وما له من آثار سيئة من ناحية، وكثرة عددهم عن العدد الأمثل للعاملين فى هذه الادارة وما يؤدى إليه من عرقلة العمل وزيادة أعباء الادارة المالية من ناحية أخرى. فاقترح الباحث لعلاج الامر رفع اجور العاملين وتقليل عددهم، لأن ذلك من شأنه رفع الكفاءة الادارية دون زيادة المبلغ الاجمالى الذى تستوعبه مرتبات الموظفين فى هذه الادارة. فيمكن عرض هذا البحث الادارى فى جدول عددى على النحو التالى:

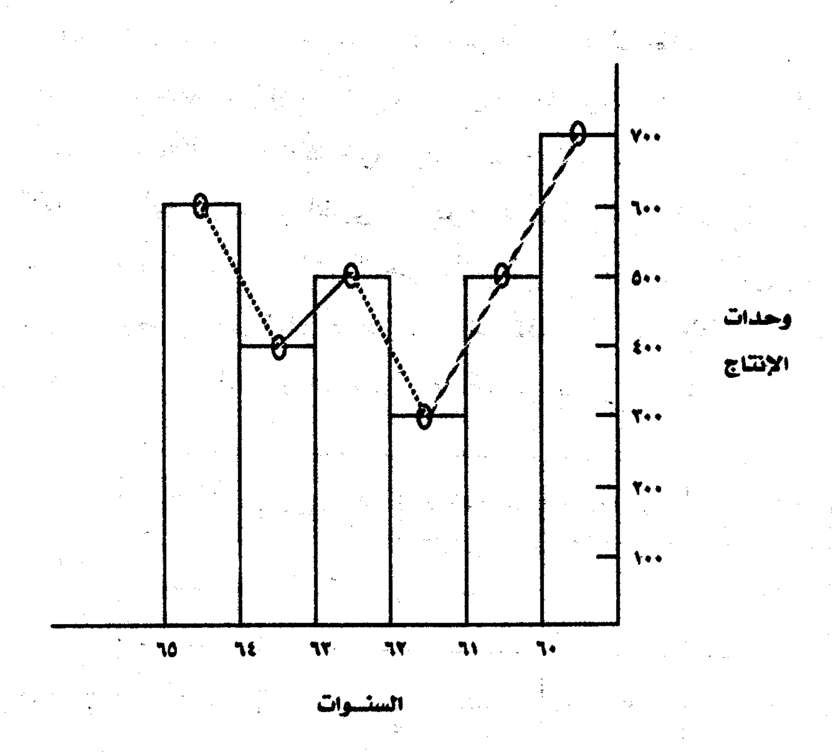
	نوع الوظيفة	عدد الموظفين	الدرجة	بداية المرتب	جملة المرتبات
الوضع القائم	محقق	٢٠	السادسة	٢٥٠	٥٠٠٠
المقترح	محقق	١٠	السادسة	٥٠٠	٥٠٠٠

٢- الرسوم البيانية:

تستخدم الرسوم البيانية فى الحالات التى يراد فيها بيان مدى الارتفاع أو الانخفاض الذى يصيب مقدار أحد عنصرين بتغيير العنصر الآخر. وذلك عن طريق تمثيل العنصرين بمحورين يطلق على الأول عادة المحور السينى

بينما يطلق على الثانى - وهو عمودى على أحد طرفى الأول - المحور الصادى. ومن المسائل التى يكثر تصويرها فى شكل رسم بيانى زيادة أو نقص وحدات الانتاج فى ادارة من الإدارات خلال فترة زمنية محددة.

ولنأخذ مثالاً على ذلك تطور الإنتاج فى احدى الوحدات الانتاجية فى الدولة خلال خمس سنوات.



ومن والرسم البيانى يمكن أن ندرك بسهولة وبمجرد النظر اتجاه منحنى الانتاج من حيث الارتفاع أو الانخفاض. كما تتضح بصورة أكثر يسراً حقائق وعلاقات معينة تثير التساؤل حول مدلولاتها وأسبابها تمهيداً لعلاجها:

- فلماذا لم يصل مقدار الانتاج خلال الخمس سنوات التالية لعام ١٩٦٠ إلى ما كان عليه فى هذا العام.
- ولماذا تساوى مقدار الإنتاج فى سنتى ٦١، ٦٣.
- ولماذا بلغ الانتاج اقصى انخفاضه فى عام ٦٢.
- ولماذا عاد الانتاج الى الارتفاع فى عام ٦٥ .... وهكذا.

٣- الخرائط :

تستخدم الخرائط غالباً لبيان الاجراءات المتبعة لانجاز مهام الادارة. فخريطة سير العمل تبين المراحل التى تمر بها العمليات الانتاجية. وتكشف الطريق الذى يجتازه الجهد المنتج، والخطوات التى يتضمنها كل اجراء، بحيث يظهر من خلالها الجهد الضائع نتيجة ازدواج بعض العمليات أو سيرها العكسى، وكذلك نقاط الضعف أو الاختناق فى خط السير. وكثيراً ما يلجأ العلماء إلى الخرائط عند البحث فى تبسيط الاجراءات، فيرصدون كافة الاجراءات المتعاقبة أمامهم فى الخريطة ويدرسونها بعناية للوصول إلى حذف الزائد منها وردها الى ابسط ما يمكن أن تكون عليه.

ولنضرب مثلاً لاستخدام الخرائط الادارية فى بيان الاجراءت المتبعة فى استخراج رخصة قيادة سيارات. ولنفترض أن الحصول على هذه الرخصة يستلزم اجراء خمس عشرة عملية، اقترح الباحث ردها إلى احدى عشرة وذلك على النحو التالى:

«الاجراءات القائمة»

١ - تسليم الاستمارات اللازمة
٢ - استلام الملف
٣ - القيد بالارشيف
٤ - الكشف فى دفاتر الرخص السابق منحها
٥ - مراجعة الرئيس الادارى
٦ - بحث توافر الشروط
٧ - اختبار قيادة السيارات
٨ - اعداد القرار للتوقيع
٩ - استلام الرسوم
١٠ - بحث توافر الشروط بما فيها سداد الرسوم
١١ - قرار منح الرخصة
١٢ - اثبات منح الرخصة فى الدفاتر
١٣ - اعداد بطاقة الرخصة
١٤ - اعتماد البطاقة
١٥ - تسليم البطاقة

«الاجراءات المقترحة»

١ - تسليم الاستمارات اللازمة
٢ - استلام الملف
٣ - القيد بالارشيف
٤ - الكشف فى دفاتر الرخص السابق منحها
٥ - مراجعة الرئيس الادارى
٦ - بحث توافر الشروط
٧ - اختبار قيادة السيارات
٨ - استلام الرسوم
٩ - اعداد القرار للتوقيع
١٠ - قرار منح الرخصة واعتماد بطاقتها
١١ - اثبات منح الرخصة فى الدفاتر وتسليم البطاقة

فيلاحظ أن الباحث قد وافق على الاجراءات من رقم ١ إلى رقم ٧. غير أنه اقترح التعديلات الآتية:

١ - جعل اجراء استلام الرسوم يأتى من حيث الاسبقية الزمنية قبل اجراء اعداد القرار للتوقيع. وذلك حتى يمكن الاستغناء عن الاجراء رقم ١٠ المتمثل فى بحث توافر شروط منح الرخصة بما فيها سداد الرسوم المقررة، وحتى لا يكون فى الاجراءات تراجع أو تكرار غير مثمر لما سبق اتخاذه فى الاجراء رقم ٦. وقد أدمج الباحث مهمة التحقق من سداد الرسوم ضمن اجراء اعداد القرار للتوقيع، إذ أن هذا الاجراء يتضمن بحث توافر كافة

الشروط اللازمة لاصدار الرخصة بما فيها سداد الرسوم. كما جعل الباحث مهمة اعداد القرار للتوقيع تتضمن كذلك اعداد بطاقة الرخصة للتوقيع.

٢- ادمج الباحث الاجراء رقم ١٤ المتعلق باعتماد بطاقة الرخصة فى الاجراء رقم ١١ الخاص بقرار منح الرخصة. وذلك لأن الذى يقوم بهما شخص واحد وهو رئيس الادارة أو من يفوضه، وليس ثم داع لعودة الاوراق اليه مرة ثانية بعد اصدار قرار منح الرخصة لمجرد اعتماد بطاقتها. إذ أن فى ذلك زيادة فى اعبائه وتراكم الاوراق على مكتبه دون مبرر.

٣- كما أدمج الباحث اجراء اثبات منح الرخصة فى الدفاتر ويحمل رقم ١٢ مع الاجراء الاخير وهو تسليم البطاقة فى اجراء واحد. وذلك لسهولة العملية واختصاراً للوقت الذى تستغرقه عملية انتقال البطاقة من الموظف الذى يثبت صدورها فى الدفاتر وذلك الذى يقوم بتسليمها لصاحبها.

ويمكن ترجمة الاجراءات فى كل من الوضعين القائم والمقترح فى خريطتين يظهر فى كل منهما خط سير الاجراءات ودرجة كل من القائمين بها فى السلم الإدارى الذى يأخذ شكلاً هرمياً كما هو موضح فيما يلى:

ويظهر من الخريطتين بوضوح كيف أصبحت الاجراءات فى الوضع المقترح بسيطة غير معقدة اذا ما قورنت بالاجراءات فى الوضع القائم بما فيها من تراجع خط السير الى الوراء ومن تكرار العودة إلى نفس الموظف بلا مبرر كاف.

الباب السادس
الإدارة العامة والشريعة الإسلامية

نتحدث فى هذا الباب عن موقف الشريعة الاسلامية من الإدارة العامة بمعانيها الثلاثة: الادارة كعلم، والادارة كبنيان، والادارة كنشاط، وذلك على النحو التالى:

الفصل الأول : الإسلام وعلم الإدارة

الفصل الثاني : الإسلام وبنيان الادارة

الفصل الثالث : الإسلام ونشاط الادارة

الفصل الأول

الإسلام وعلم الإدارة

لم يترك الإسلام أمراً من أمور الدنيا أو الاخرة إلا وأتى بالمبادئ العامة التى تحكمه وتهيمن عليه، وتبين ماله وما عليه. وذلك لأنه يحمل آخر رسالات الله سبحانه وتعالى إلى الناس. قال جل شأنه «**ما فرطنا في الكتاب من شئ**»[1] وهذه المبادئ العامة لا تتضمن الاحكام التفصيلية التى ترك الله تعالى للناس تحديدها رحمة بهم، حتى تتفق وظروفهم، ولتظل المبادئ العامة صالحة للتطبيق فى كل زمان ومكان الى أن يرث الله الأرض ومن عليها.

وأمر الله سبحانه وتعالى الناس بالرجوع إلى المختصين والعلماء وأولى الرأى والأمر فى المجالات المختلفة لمعرفة تفصيلات ما أجملته المبادئ الإلهية، وأحكام ما استشكل عليهم من مستحدثات الأمور، فقال سبحانه وتعالى « **ولو ردوه إلي الرسول والي أولي الأمر منهم لعلمه الذين يستنبطونه منهم**»[2]. وقال جل شأنه «**فاسألوا أهل الذكر ان كنتم لا تعلمون**»[3].

وقد حث الإسلام على العلم النافع أياً كانت مجالاته وكرم العلماء وفضلهم على كثير من العابدين. ويكفى أن أول آية نزلت على رسول الله فى القرآن الكريم هى قول الله تعالى «**إقرأ باسم ربك الذي خلق، خلق الإنسان من علق، إقرأ وربك الاكرم، الذي علم بالقلم، علم الإنسان ما لم يعلم**»[4]. وقد قرن الله أولى العلم بنفسه وبملائكته حين قال «**شهد الله أنه لا إله إلا هو والملائكة وأولوا العلم قائماً بالقسط لا إله إلا هو العزيز الحكيم**»[5]. وقال جل شأنه

(١) الآية ٣٨ من سورة الانعام.
(٢) الآية ٨٣ من سورة النساء،
(٣) الآية ٤٣ من سورة النحل.
(٤)الآيات من ١ – ٥ من سورة العلق.
(٥) الآية ١٨ من سورة آل عمران.

«وتلك الأمثال نضربها للناس، وما يعقلها إلا العالمون»[1] . وقال تبارك وتعالى «هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون؟ إنما يتذكر أولوا الألباب»[2] . وقال جل وعلا «إنما يخشى الله من عباده العلماء، إن الله عزيز غفور»[3] . وطلب من رسوله الكريم أن يستزيد من العلم فقال له «وقل رب زدني علما»[4] .

ودعى الله سبحانه وتعالى في آيات متعددة الناس إلى التفكير والتعقل فقال «إن في ذلك لآيات لقوم يتفكرون»[5] . وقال «قل انما أعظكم بواحدة، أن تقوموا لله مثني وفرادي ثم تتفكروا ...»[6] . وقال «أفلا تعقلون»[7] . وقال «كذلك نفصل الآيات لقوم يعقلون»[8] .

وأحاديث الرسول الكريم كثيرة في فضل العلم وأهله فقال رسول الله (ﷺ) «طلب العلم فريضة علي كل مسلم»[9] . وقال «من سلك طريقا يلتمس فيه علما سهل الله له به طريقاً إلي الجنة»[10] . وقال «لاحسد إلا في اثنتين، رجل آتاه الله مالاً فسلطة علي هلكته في الحق، ورجل آتاه الله الحكمة فهو يقضي بها ويعلمها»[11] . وقال لأبي ذر الغفاري «يا أبا ذر لان تغدو فتعلم آية من كتاب الله خير لك من أن تصلي مائة ركعة، ولأن تغدو فتعلم بابا من العلم - عمل به أو لم يعمل به - خير لك من أن تصلي ألف ركعة»[12] . وكان الرسول

(١) الآية ٤٣ من سورة العنكبوت.
(٢) الآية ٩ من سورة الزمر.
(٣) الآية ٢٧ من سورة فاطر.
(٤) الآية ١١٤ من سورة طه.
(٥) الآية ٢١ من سورة الروم.
(٦) الآية ٤٦ من سورة سبأ.
(٧) الآية ٨ من سورة «المؤمنون».
(٨) الآية ٢٨ من سورة الروم.
(٩) رواه ابن ماجه.
(١٠) رواه مسلم.
(١١) رواه البخاري.
(١٢) رواه ابن ماجه.

الأمين (ﷺ) يحث الناى على تعلم العلم النافع فحسب، فكان يقول فى دعائه «اللهم ان اعوذ بك من علم لا ينفع»[1].

والعلم النافع ينفع صاحبه حتى بعد مماته فقد قال رسول الله (ﷺ): «إذا مات ابن آدم انقطع عمله الا من ثلاث، صدقة جارية أو علم ينتفع به، أو ولد صالح يدعو له»[2].

وينهى الإسلام عن الجمود والتعصب للقديم بلا بحث أو تدبر أو تفكير، ويحث على استخدام العقل فى تقييم القديم للتمسك بالحق منه، ونبذ الباطل والسعى إلى ما هو أفضل. فيقول تعالى «وإذا قيل لهم إتبعوا ما أنزل الله قالوا بل نتبع ما ألفينا عليه آباءنا أولو كان آباؤهم لا يعقلون شيئاً ولا يهتدون»[3].

ويدعو الإسلام الإنسان إلى اتباع المنهج الصحيح القويم فى كل ما يقوم به من عمل، وهو ما أطلق عليه القرآن الكريم الصراط المستقيم، وهو الطريق غير المعوج، وهو أيسر الطرق الموصلة إلى الهدف وأقصرها، كما يقول علماء الرياضيات. وطلب الله سبحانه وتعالى من عباده لمصلحتهم أن يدعوه فى صلاتهم الهداية إلى هذا الطريق القويم بعبارة «إهدنا الصراط المستقيم»[4]. ووعدهم بالاستجابة لدعوى المؤمنين منهم فقال جل شأنه «وإن الله لهاد الذين آمنوا إلي صراط مستقيم»[5]. وهذا المنهج فى العمل إذا ما طبق فى إطار البحث عن الحقيقة وعما ينفع الناس كان هو المنهج العلمى السليم.

ويدعو الإسلام إلى اتباع المنهج العلمى التجريبى فى البحث واستنباط القواعد، فيحث الناس على الاستفادة من تجارب الماضى، فيقول رسول الله

---

(١) رواه مسلم.
(٢) رواه مسلم وابن ماجه.
(٣) الآية ١٧٠ من سورة البقرة.
(٤) الآية ٦ من سورة الفاتحة.
(٥) اية ٥٤ من سورة الحج.

(ﷺ) «لا يلدغ المؤمن من جحر واحد مرتين»(١). ولا يقتصر الأمر على التجارب الشخصية فحسب، وإنما يمتد إلى تجارب الآخرين أيضاً، إذ أن «المؤمن كيس فطن»(٢). كما قال الرسول (ﷺ)، ومن الكياسة والفطنة أن يتعظ الانسان بتجارب الآخرين. والله تبارك وتعالى يقول «أولم يسيروا في الأرض فينظروا كيف كان عاقبة الذين من قبلهم»(٣).

ولا شك أن في استخلاص القواعد العامة التي تحكم الادارة ومن شأنها حسن تنفيذ الاهداف العامة للدولة – وهو مجال علم الإدارة – عملاً نافعاً يحرص الإسلام عليه ويثيب الله فاعله. وقد أتى الإسلام بمبادئ كثيرة تؤكد الحقائق التي ثبتت في علم الادارة، على ما هو موضح في الفصلين التاليين.

---

(١) رواه البخاري ومسلم وأبو داود وابن ماجة وأحمد.
(٢) رواه القضاعي في المسند.
(٣) الآية رقم ٩ من سورة الروم، ورقم ٤٤ من سورة فاطر.

الفصل الثاني
الإسلام وبنيان الإدارة

أتى الإسلام بأحكام عامة غير قليلة تتصل ببنيان الادارة والعاملين فيها. ونوضح فيما يلى بايجاز أهم هذه الاحكام.

المبحث الأول
شروط العاملين

قال الله تبارك وتعالى «إن خير من إستأجرت القوي الأمين»[1]. ومعنى الآية الكريمة أنه يشترط فى العامل القوة والأمانة، كصفتين اساسيتين يجب توافرهما فى العامل الصالح. وقد أدرك ملك مصر القديمة منذ قرون طويلة توافر هذين الشرطين فى نبى الله يوسف عليه السلام فسلمه ولاية البلاد، وقال الملك ائتونى به استخلصه لنفسى، فلما كلمه قال «إنك اليوم لدينا مكين أمين»[2]. ونتحدث فيما يلى بايجاز عن كل من الصفتين:

١- القـوة :

يقصد بالقوة كصفة يجب أن يتصف به العامل المقدرة على القيام بالعمل المراد أداؤه، سواء أكان العمل مادياً يتطلب قوة جسمانية، أم كان ذهنياً يستلـزم مقـدرات فكرية أو علمية، أم كان مختلطاً يقتضى قوة مشتركة جسمانية وذهنية، وهو الغالب فى أكثر الاعمال، كل فى حدود معينة.

ومعنى ذلك أن لفظ القوة هنا يؤخذ بمعناه الواسع، وهو يفيد التمكن من الاتيان بالعمل المطلوب بكفاءة. فيجب أن يكون العامل مؤهلاً للعمل الذى

---
(١) الآية ٢٦ من سورة القصص.
(٢) الآية ٥٤ من سورة يوسف.

سيعهد به إليه مادياً ومعنوياً، سواء من ناحية الصحة الجسمية أم المهارات اليدوية، أم الامكانيات العلمية، أم المواهب النفسية.

٢- الأمانــة :

لعل أهم صفة يمكن أن يتحلى بها العامل أو الإنسان بصفة عامة فى أى موقع كان هى الأمانة. والأمانة هى مراعاة الحق فى التعامل، سواء مع الله، أم مع الناس، أو مع النفس. وقد أمر الله سبحانه وتعالى المؤمنين بالتحلى بها فقال «إن الله يأمركم أن تؤدوا الامانات إلي أهلها ...»(١).

وقال فى وصف المؤمنين المفلحين «والذين هم لاماناتهم وعهدهم راعون»(٢). وفى بيانه لمدى أهمية وخطورة الامانة قال الله تبارك وتعالى «إنا عرضنا الامانة علي السماوات والأرض والجبال فأبين أن يحملنها وأشفقن منها، وحملها الانسان إنه كان ظلوما جهولا»(٣).

والأمانة هى جماع الخلق الطيب، وأهميتها بالغة، حيث يقول صاحب الخلق العظيم (ﷺ) «لا إيمان لم لا أمانة له، ولا دين لمن لا عهد له»(٤).

وتقضتى الامانة من كل عامل أياً كانت درجته أن يتقن القيام بعمله بصدق واخلاص، وإن يحسن التعامل مع من يحتك بهم بحكم عمله، وأن يحافظ على ما تحت يده من أموال وأدوات. قال رسول الله (ﷺ) «من استعملناه علي عمل فرزقناه رزقا، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول»(٥). وقال الله تبارك وتعالى «ومن يغلل يأت بما غل يوم القيامة ثم توفي كل نفس ما كسبت وهم لا يظلمون»(٦).

---

(١) الآية ٥٨ من سورة النساء.
(٢) الآية الثامنة من سورة المؤمنين.
(٣) الآية ٧٢ من سورة الاحزاب.
(٤) أحمد.
(٥) أبو دواود.
(٦) الآية ١٦١ من سورة آل عمران.

والأمانة تتضمن الصدق، وتدفع إليه. ويأمر الله سبحانه وتعالى عباده المؤمنين بالصدق فى القول والعمل فيقول «يأيها الذين آمنوا اتقوا الله وكونوا مع الصادقين»[1]. ويقول «إنما يفترى الكذب الذين لا يؤمنون بآيات الله، وأولئك هم الكاذبون»[2]. ويمقت الله تبارك وتعالى المنافقين الذين يقولون مالا يفعلون فيقول: «يأيها الذين آمنوا لما تقولون مالا تفعلون. كبر مقتاً عند الله أن تقولوا مالا تفعلون»[3]. ويقول رسول الله (ﷺ) «أربع من كن فيه كان منافقاً خالصاً. ومن كانت فيه خصلة منهن كانت فيه خصلة من النفاق حتى يدعها: إذا أؤتمن خان، وإذا حدث كذب، وإذا عاهد غدر، وإذا خاصم فجر»[4]. وقال عليه الصلاة والسلام «عليكم بالصدق، فان الصدق يهدى إلى البر، والبر يهدى إلى الجنة، ومايزال الرجل يصدق ويتحرى الصدق حتى يكتب عند الله صديقاً. وأياكم والكذب، فإن الكذب يهدى إلى الفجور، وإن الفجور يهدى إلى النار. ومايزال العبد يكذب ويتحرى الكذب حتى يكتب عند الله كذاباً»[5]. وقال «تحروا الصدق وإن رأيتم أن الهلكة فيه، فإن فيه النجاة»[6]. ونفى الرسول صلوات الله وسلامه عليه عن الكذاب صفة المؤمن عندما سئل «أيكون المؤمن جباناً؟ قال: نعم. قيل له أيكون المؤمن بخيلاً؟ قال نعم. قيل له أيكون المؤمن كذاباً؟ قال لا»[7].

المفاضلة بين الصفتين :

إن اجتماع القوة والامانة فى الناس قليل، وقد تتوافر احدى الصفتين فقط أو أكثر من الأخرى فى المرشحين للولاية. وهنا يجب تفضيل من يتصف

---

(١) الآية ١١٩ من سورة التوبة.
(٢) الآية ١٠٥ من سورة النحل.
(٣) الايتان الثانية والثالثة من سورة الصف.
(٤) رواه البخارى ومسلم والنسائى والترمزى وأبو داود.
(٥) البارى.
(٦) الترمزى.
(٧) مالك.

أكثر من غيره بالصفة التى تتطلبها نوعية الولاية أو الوظيفة المراد شغلها. فيفضل الأكثر قوة فى وظائف الحرب والقتال، ويفضل الاكثر أمانة وظائف حفظ الأموال والأسرار[1] .

وقد سئل الأمام أحمد عن رأيه فى المفاضلة بين من تتوافر فيه صفة القوة فقط أو الأمانة فقط، أو بعبارة أخرى بين القوى الفاجر والأمين الضعيف بالنسبة لإمارة الحرب ففضل الغزو مع القوى الفاجر، وقال أما القوى الفاجر فقوته للمسلمين وفجوره على نفسه. وأما الصالح الضعيف فصلاحه لنفسه، وضعفه للمسلمين. وقد قال النبى (ﷺ) «إن الله يؤيد هذا الدين بالرجل الفاجر». لذلك كان الرسول الكريم (ﷺ) يستعمل خالد بن الوليد على الحرب مع أنه كان ينكر بعض أعماله ويقول «اللهم انى أبرأ اليك مما فعل خالد». وقد رفض استعمال أبى ذر الغفارى رغم أمانته لأنه ضعيف[2]. وكان الرسول (ﷺ) يستعمل الرجل فى إمارة الحرب لمصلحة راجحة مع وجود من هو أفضل منه فى العلم والايمان، كما حدث عندما أمر عمرو بن العاص فى غزوة ذات السلاسل استعطافاً لأقاربه الذين بعثه اليهم، وعندما أمر أسامة بن زيد لأجل ثأر أبيه[3].

وينتقد بعض الفقهاء المحدثين هذا الرأى ويفضل الأمين الضعيف على القوى الفاجر وذلك لأن فجور القوى الفاجر لن يكون على نفسه فقط وإنما سيكون وبالاً على المسلمين أيضاً. وكذلك الأمين الضعيف فإن صلاحه ليس لنفسه فحسب، وإنما للمسلمين أيضاً، لأن أمانته تدفعه إلى علاج ما يحسه من ضعف[4]. ونرى أن المفاضلة التى قال بها الإمام أحمد كانت بشأن

---

(١) ابن تيمية: السياسية الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية - دار الشعب - ص ٢٧ وما بعدها.

(٢) قال رسول الله (ﷺ) «ما أظلت الخضراء، ولا أقلت الغبراء، أصدق لهجة من أبى ذر».

(٣) راجع ابن تيمية: السياسة الشرعية - دار الشعب - ص ٢٨ وما بعدها.

(٤) دكتور مصطفى ابو زيد فهمى، فن الإدارة العامة - ص ٥٨ ومابعدها.

امارة الحرب على وجه الخصوص، وهو محقق فيها لاستناده إلى القاعدة سالفة البيان، رغم تحفظنا على القول بأن فجور الإنسان على نفسه فقط، وصلاحه لنفسه فحسب. إذ لا شك أن لفجور أو تقوى ولى الأمر أثرا على المسلمين. ونؤكد أنه بالنسبة للولايات أو الوظائف غير المتصلة بالحرب أيضاً يرجع إلى قاعدة طبيعة الولاية أو الوظيفة ومدى حاجتها إلى كل من الصفتين، القوة والأمانة، وذلك فى حالة عدم اجتماع الصفتين معاً فى المرشح للولاية.

المبحث الثاني

اختيار الأفضل

يدعو الإسلام إلى حسن اختيار الولاة وعمال الدولة، باعتبار الولاية أمانة يجب ألا توكل لغير اهلها. فعندما طلب صحابى جليل من رسول الله (ﷺ) أن يوليه فى إحدى الوظائف، رفض طلبه لأنه لم يره أهلاً لذلك. فعن أبى ذر الغفارى رضى الله عنه قال «قلت يا رسول الله ألا تستعملنى؟ قال فضرب بيده على منكبى، ثم قال: يا أبا ذر، إنك ضعيف، وإنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزى، وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذى عليه فيها»[1].

وحث الرسول الأمين (ﷺ) الحكام على اختيار افضل المرشحين للولاية، فقال «من استعمل رجلاً على عصابه (جماعة) وفيهم من هو أرضى لله منه، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين»[2].

وقال «من ولى من أمر المسلمين شيئاً فأمر عليهم أحداً محاباة فعليه لعنة الله، لا يقبل منه صرفاً ولا نصرا حتى يدخله جهنم»[3]. وحذر صلوات الله وسلامه عليه من إسناد الامر لغير أهله واعتبره من علامات اقتراب يوم

---

(١) رواه مسلم.
(٢) رواه الحاكم.
(٣) رواه الحاكم.

القيامة، فقال لرجل سأله متى تقوم الساعة «إذا ضيعت الامانة فانتظر الساعة. فقال وكيف إضاعتها؟ قال إذا وسد الأمر لغير أهله فانتظر الساعة»[1].

وقد حرص الرسول (ﷺ) على التأكد من صلاحية المرشح للوظيفة التى يريد شغلها ولو عن طريق الاختبار، وهو من أحدث الطرق الفعالة المتبعة الآن. فعندما رشح الصحابى معاذ بن جبل لتولى وظيفة القضاء سأله صلوات الله وسلامة عليه بما تقضى إذا عرض لك قضاء؟ قال بكتاب الله. فسأله فإن لم تجد؟ قال فبسنة رسول الله. قال فإن لم تجد قال اجتهد رأيى ولا آلو. فقال: الحمد لله الذى وفق رسول رسول الله لما يرضى الله ورسول»[2]. لكن الرسول عليه الصلاة والسلام لم يختبر على بن ابن طالب كرم الله وجهه عندما قلده قضاء اليمن، وذلك لعلمه بكفاءته[3].

المبحث الثالث

مقابل العمل

كان رسول الله (ﷺ) يجعل لكل عامل من عمال الدولة أجراً يكفيه من بيت مال المسلمين. وكان يبحث الحالة الاجتماعية لكل عامل فيزيد من أجر من يعول ليتمكن من الانفاق على عياله. بل وحرص الرسول الكريم صلوات الله وسلامه عليه على أن يوفر لعمالة كافة لوازم معيشتهم وراحتهم. وأكثر من ذلك كان يحث الناس على رعاية أبدانهم، بل وقلوبهم، فيقول «إن لبدنك عليك حقاً...». ويقول «روحوا القلوب ساعة بعد ساعة، فإن القلوب إذا كلت عميت»[4]. وهذه هى كافة الأمور التى تسعى الإدارة الحديثة إلى توفيرها للعاملين ابتغاء زيادة انتاجيتهم وتحسين ظروف معيشتهم[5].

(١) رواه البخارى.

(٢) رواه أبو داود.

(٣) راجع الاحكام السلطانية لأبى يعلى – طبعة بيروت، ص ٦٢.

(٤) رواه الديلمى والقضاعى وأبو نعيم.

(٥) راجع دكتور حمدى أمين عبد الهادى: الفكر الإدارى الاسلامى والمقارن – الكتاب الأول – ١٩٧٣ – ص ١٩٥.

غير أن الرسول الكريم صلوات الله وسلامه عليه حذر العاملين بعد ذلك تحذيراً شديداً من المساس بأموال الدولة، وبين لهم عاقبة الاعتداء عليها، فقال رسول الله (ﷺ) «من استعملناه على عمل فرزقناه رزقاً، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول (خيانة)»[1]. وقال صلوات الله وسلامه عليه لمعاذ بن جبل عندما بعثه إلى اليمن لا تصيبن شيئاً بغير إذنى، فإنه غلول، ومن يغلل يأت بما غل يوم القيامة...»[2]. وقال من استعملناه منكم على عمل فليجئ بقليلة وكثيرة، فما أوتى منه أخذ، وما نهى عنه انتهى»[3]. والغلول جزاؤه النار. فقد روى أن نفرا من الصحابة قالوا فلان شهيد، فقال رسول الله (ﷺ): كلا، أنى رأيته فى النار فى بردة غلها...»[4].

ويحرم الإسلام على العاملين أيضاً الحصول على مقابل لعملهم من أصحاب المصالح الذين يتصلون بهم بحكم عملهم. فالرشوة التى تكاد تفتك بالإدارة فى أغلب الدول المتخلفة محرمة فى شريعة الله تحريماً مؤكداً. فالله سبحانه وتعالى يقول «ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل، وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون»[5]. ويقول رسول الله (ﷺ) «الراشى والمرتشى فى النار»[6]. وفى روايه أخرى والرائش وهو الذى يسعى بينهما. وحرمها الرسول الكريم صلوات الله وسلامه عليه ولو جاءت فى صورة هدية فقال «هدايا الأمراء غلول»[7]، أى خيانة. وذلك لأن ولى الأمر أو الموظف إذا أخذ الرشوة فانه سيخل بواجبات ولايته، ويظلم، ولا يخلص فى عمله، ولا يقيم المساواة والعدل بين الناس.

---

(١) رواه أبو داود الحاكم.
(٢) رواه الترمزى.
(٣) رواه مسلم وابو داود.
(٤) رواه مسلم والترمزى.
(٥) ١٨٨ من سورة البقرة.
(٦) رواه الطبرانى والبزار.
(٧) وقد حرم الإسلام قبول الهدايا من جانب من يشفع لاحد لدى ولى الأمر فقال رسول الله (ﷺ) «من شفع شفاعة لأحد، فأهدى له هدية عليها فقبلها، فقد أتى بابا عظيماً من أبواب الكبائر»، رواه أبو داود».

المبحث الرابع

حوافز العمل

الله تعالى خالق الانسان، وهو العليم بخصائصه وطباعه. ولما كان الإنسان بطبيعته لا يعمل - فى العادة - ويخلص فى العمل، الا طمعاً فى ثواب أو خوفاً من عقاب، فقد عامله الله جل شأنه بما يتفق وطبيعته ويصلح من شأنه. وذلك بأن وضع لكل عمل جزاءه، وجعل الجزاء من جنس العمل، فالثواب يجازى العمل الصالح، والعقاب يوقع على العمل السئ، أيا كان حجم العمل أو وزنه. «فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يره، ومن يعمل مثقال ذرة شراً يره»[1]، «ولكل درجات مما عملوا، وليوفيهم أعمالهم وهم لا يظلمون»[2]، «ليجزى الله كل نفس ما كسبت، إن الله سريع الحساب»[3].

وقد أكد الله سبحانه وتعالى وجوب التفرقة فى المعاملة والجزاء بين المصلح والمفسد، ليس فى الدنيا فحسب، وإنما فى الآخرة أيضاً، فقال جل شأنه «أم حسب الذين اجترحوا السيئات أن نجعلهم كالذين آمنوا وعملوا الصالحات، سواء محياهم ومماتهم، ساء ما يحكمون»[4]. ولا شك أن كفاية الجزاء وعدالته تعد من أهم عوامل نجاح العمل الوظيفى وارتقاء الادارة بصفة عامة.

المبحث الخامس

تدريب العاملين

يحث الإسلام على الاستزادة من العلم بصرف النظر عن العمر. وقد قال الله تعالى لرسوله الكريم (ﷺ) «وقل رب زدنى علماً»[5]. وكان قد جاوز

---

(١) الآيتان ٧ و ٨ من سورة الزلزلة.
(٢) الآية ١٩ من سورة الاحقاف.
(٣) الآية ٥١ من سورة ابراهيم.
(٤) الآية ٢١ من سورة الجاثية.
(٥) الآية ١١٤ من سورة طه.

الأربعين من عمره. وأمر الرسول الناس الا يتوقفوا عن طلب العلم ما داموا أحياء فقال «اطلوبا العلم من المهد إلى اللحد».

ومعنى ذلك أن العامل حتى ولو كان حسن التأهيل والمعرفة بعمله عند التحاقه به، فإنه يجب ألا يكتفى بذلك ويغلق نوافذ فكره وأبواب علمه عن الاطلاع على ما يستجد وينفع فى مجال عمله إلى أن يتقاعد. وذلك لأن العلم يتقدم والمعرفة تزداد مع الزمن. ومواكبة العصر والسعى إلى الإصلاح تتطلب المتابعة ومحاولة الارتقاء، تحقيقاً لمشيئة المولى جدلت قدرته فى استخلاف الإنسان فى الأرض لتعميرها، ومتابعة الإصلاح والخير فيها.

الفـ

الإسلا

ندرس فى هذا الفصل موق
المختلفة من تخطيط، وتنظيم، و

ا

التخ

يدعو الإسلام الناس إلى الا... كبيراً بالهدف الذى يسعى الإنسان الى تحقيقه بما يقوم به من عمل. بل أن كل اعمال الانسان المؤمن فى الدنيا يجب أن تستهدف حسن لقاء الله فى الاخرة. يقول الله تبارك وتعالى: «ومن أراد الآخرة وسعي لها سعيها وهو مؤمن فأولئك كان سعيهم مشكوراً»[1]. ويحث الله الناس على التزود من الدنيا استعداداً للآخرة، فيقول جل شأنه «وتزودوا فإن خير الزاد التقوى، واتقون يا أولى الألباب»[2].

ويقول جل شأنه «ولكل وجهة هو موليها فاستبقوا الخيرات»[3]. ويهتم الإسلام بالهدف الحقيقى من العمل ولو لم يعلن عنه صاحبه. فيقول رسول الله (ﷺ) «إنما الاعمال بالنيات، وإنما لكل امرئ ما نوى. فمن كانت هجرته إلى الله ورسوله فهجرته الى الله ورسوله، ومن كانت هجرته الى دنيا يصيبها أو امرأة ينكها فهجرته إلى ما هاجر اليه»[4].

---

(١) الآية ١٩ من سورة الاسراء.
(٢) الآية ١٩٧ من سورة البقرة.
(٣) الآية ١٤٨ من سورة البقرة.
(٤) رواه الشيخان عن عمر بن الخطاب.

وفى مجال الاستعداد للحرب يقول الله سبحانه وتعالى للمؤمنين «واعدوا لهم ما استطعتم من قوة ومن رباط الخيل ترهبون به عدو الله وعدوكم ...»[1]. ويحث الإسلام المسلم على العمل للمستقبل البعيد فى الدنيا دون اعتبار لانتهاء أجله. وقد جاء فى الأثر الإسلامى الذى نسب إلى أحد صحابة رسول الله (ﷺ) «اعمل لدنياك كانك تعيش أبداً».

وقد أعطى القرآن الكريم مثالاً عملياً للتخطيط طويل الاجل فى مصر القديمة على يد بنى الله يوسف عليه السلام، تفسيراً لرؤيا فرعون. «وقال الملك انى أرى سبع بقرات سمان يأكلهن سبع عجاف، وسبع سنبلات خضر وأخر يابسات يا أيها الملأ افتونى فى رؤياى إن كنتم للرؤيا تعبرون»[2]. وفى تأويل يوسف عليه السلام لهذه الرؤيا «قال تزرعون سبع سنين دأباً، فما حصدتم فذروه فى سنبله إلا قليلاً مما تأكلون. ثم يأتى من بعد ذلك سبع شداد يأكلن ما قدمتم لهن إلا قليلاً مما تحصنون. ثم يأتى من بعد ذلك عام فيه يغاث الناس وفيه يعصرون»[3]. وهكذا تفادت مصر مجاعة محققة خلال السنوات العجاف، عن طريق ادخار الانتاج الوفير إبان سنوات الرخاء.

المبحث الثاني

التنظيم في الإسلام

أورد الاسلام مبادئ متعددة فيما يتعلق بتوزيع العمل على العاملين وعلاقاته واجراءاته. ومن أهم هذه المبادئ ما يلى:

الإسلام دين العمل:

الإسلام ليس مجرد دين تبتل لله ومناجاة روحية فحسب، وإنما هو دين عمل وتعمير أيضاً. فقد استخلف الله الإنسان فى الأرض لعمارتها. والعمل

---

(١) الآية ٦٠ من سورة الانفال.

(٢) الآية ٤٣ من سورة يوسف.

(٣) الآيات ٤٧ - ٤٩ من سورة يوسف.

النافع عبادة . فيقول الله سبحانه وتعالى «فإذا قضيت الصلاة، فانتشروا فى الأرض وابتغوا من فضل الله»[1]. ويقول تبارك وتعالى «وافعلوا الخير لعلكم تفلحون»[2]. ويقول رسول الله (ﷺ) «من بنى نبياناً فى غير ظلم ولا اعتداء، أو غرس غرساً فى غير ظلم ولا اعتداء، كان له أجراً جارياً، ما انتفع به أحد من خلق الرحمن تبارك وتعالى»[3].

وقد جعل الله العمل واجباً على كل قادر عليه من الناس، لا تفرقة فى ذلك بين شريف وضعيف، أو بين غنى وفقير. فقال سبحانه وتعالى «وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون، وستردون إلى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون»[4].

وقرن العمل الصالح بالإيمان بالله فقال «إن الذين آمنوا وعملوا الصالحات كانت لهم جنات الفردوس نزلاً»[5]. وجعل العمل هو أساس تقييم الناس عنده فقال جل شأنه «ولكل درجات مما عملوا وما ربك بغافل عما يعملون»[6]. ووعد أصحاب العمل الصالح بالحياة الطيبة فى الدارين فقال تعالى «من عمل صالحاً من ذكر أو انثى وهو مؤمن فلنحيينه حياة طيبة ولنجزينهم اجرهم باحسن ما كانوا يعملون»[7].

وقال رسول الله (ﷺ) «من أمسى كالاً من عمل يده أمسى مغفوراً له»[8]. وقال صلوات الله وسلامه عليه «ما أكل أحد طعاماً قط خير من أن يأكل من عمل يده، وإن نبى الله داود عليه السلام كان يأكل من عمل

---

(١) الآية العاشرة من سورة الجمعة.
(٢) الآية ٧٧ من سورة الحج.
(٣) رواه أحمد.
(٤) الآية ١٠٥ من سورة التوبة.
(٥) الآية ١٠٧ من سورة الكهف.
(٦) الآية ١٣٢ من سورة الانعام.
(٧) الآية ٩٧ من سورة النحل.
(٨) رواه الطبرانى.

يده»(١). وروى أن رجلاً كان يصلي ويتعبد كل وقته فسأل رسول الله (ﷺ) أصحابه عمن ينفق عليه، فقالوا كلنا ينفق عليه فقال كلكم خير منه. وحذر الرسول الكريم من التسول والمسألة فقال صلوات الله وسلامه عليه «إنما المسائل كد يكد بها الرجل وجهه فمن شاء أبقى على وجهه ومن شاء ترك الا أن يسأل ذا سلطان فى أمر لا يجد منه بداً»(٢).

ويحث الإسلام الحنيف على حسن أداء العمل. فيقول سبحانه وتعالى «تبارك الذى بيده الملك وهو على كل شئ قدير، الذى خلق الموت والحياة ليبلوكم أيكم أحسن عملاً وهو العزيز الغفور»(٣). وقال رسول الله (ﷺ) «إن الله يحب إذا عمل أحكم عملاً أن يتقنه»(٤).

ويقاوم الإسلام كل ما من شأنه أن يمنع القادرين على العمل. ولعل من بين اسباب تحريم الربا أنه يصرف الناس عن العمل اعتماداً على المال. وقد حث الرسول الكريم الناس على العمل فى مختلف أوجه النشاط من زراعة وصناعة وتجارة فقال عليه الصلاة والسلام «ما من مسلم يغرس غرساً أو يزرع زرعاً فيأكل منه طير أو إنسان أو بهيمة إلا كان له صدقة»(٥). وقال «خير الكسب كسب الصانع إذا نصح»(٦). وقال «التاجر الصدوق الأمين مع النبيين والصديقيين والشهداء والصالحين»(٧).

الإسلام ومبدأ التخصص:

يأخذ الإسلام بمبدأ التخصص ويأمر بارجاع الأمور إلى أهلها، فيقول تبارك وتعالى «فاسألوا أهل الذكر ان كنتم لا تعلمون»(٨). ويقول جل شأنه

---

(١) رواه البخارى وابن ماجه.

(٢) رواه الترمزى.

(٣) الايتان الأولى والثانية من سورة الملك.

(٤) الجامع الصغير للسيوطى.

(٥) مصطفى محمد عمارة: نضرة النور – الجزء الثانى – ص ٣٦٤.

(٦) الجامع الصغير للسيوطى.

(٧) مصطفى محمد عمارة: نضرة النور – الجزء الأول، ص ٢٧٣.

(٨) الآية السابعة من سورة الانبياء.

«ولا ينبئك مثل خبير»[1]. ويقول جل وعلا «ولو ردوه إلى الرسول وإلى أولى الأمر منهم لعلمه الذين يستنبطونه منهم»[2]. وتقضى القاعدة الإسلامية بالا يكلف إنسان بمالاً يستطيع القيام به لضعف أو لجهل. فيقول تبارك وتعالى «لا تكلف نفس إلا وسعها»[3]. وكل هذا يؤكد حرص الإسلام على اسناد الاعمال إلى القادرين عليها العالمين بها، أو المتخصصين بشأنها.

الإسلام وتبسيط الاجراءات:

يحارب الإسلام كثرة الاجراءات وتعقيدها. ويدخل هذا ضمن قاعدة النهى العام عن الإسراف الواردة فى قوله تعالى «ولا تسرفوا أنه لا يحب المسرفين»[4]. ويحظر الإسلام التشدد حتى فى الدين فيقول الرسول الأمين (ﷺ) «إن الدين يسر، ولن يشاد الدين أحد إلا غلبه فسددوا وقاربوا». ولا يستلزم الكتابة فى الأمور العاجلة التى لا تتفق طبيعتها مع الكتابة، كتلك المتعلقة بالتجارة. وفى ذلك يقول المولى عز وجل «يا أيها الذين آمنوا إذا تداينتم بدين إلى أجل مسمى فاكتبوه... إلا أن تكون تجارة حاضرة تديرونها بينكم فليس عليكم جناح ألا تكتبوها»[5].

ويدعو الإسلام إلى الاعتدال فى كل شئ حتى فى العبادة فلا افراط ولا تفريط، ولا إسراف ولا تقتير، يقول سبحانه وتعالى «ولا تجعل يدك مغلولة إلى عنقك، ولا تبسطها كل البسط فتعقد ملوماً محسوراً»[6].

الإسلام والتدرج الرئاسي:

أقام الله سبحانه وتعالى نظام المجتمع الانسانى على أساس الدرجات

---

(١) الآية ١٤ من سورة فاطر.
(٢) الآية ٨٣ من سورة النساء.
(٣) الآية ٢٣٣ من سورة البقرة.
(٤) الآية ١٤١ من سورة الانعام.
(٥) الآية ٢٨٢ من سورة البقرة.
(٦) الآية ٢٩ من سورة الاسراء.

فجعل الناس متدرجين فيما بينهم ليسخر بعضهم البعض فى انجاز ما تهيئوا له من أعمال، فتنتظم حياة الجماعة. فيقول الله سبحانه وتعالى «ورفعنا بعضكم فوق بعض درجات ليتخذ بعضكم بعضاً سخرياً»(١). وقد خلق الله الناس متفاوتين فى القدرات الجسمانية، والمدارك العقلية، والامكانات المالية أو الأرزاق. «والله فضل بعضكم على بعض فى الرزق»(٢). وهذا التفضيل فى الدرجات الذى لايد للإنسان فيه ليس دليلاً على تفضيل صاحبه عند الله سبحانه وتعالى وإنما اقتضاه تنظيم شئون المجتمع كما أراده الله جل شأنه. أما الأفضلية بين الناس عند الله تبارك وتعالى فتقوم على أساس التقوى «إن أكرمكم عند الله اتقاكم»(٣). والتقوى تستند إلى الإيمان بالله، والعمل الصالح، والعلم النافع. «يرفع الله الذين آمنوا منكم، والذين أوتوا العلم درجات، والله بما تعملون خبير»(٤). أما التفضيل الذى لا يستند إلى التقوى فهو مجرد إبتلاء واختبار من المولى عز وجل «وهو الذى جعلكم خلائف الأرض، ورفع بعضكم فوق بعض درجات ليبلوكم فيما آتاكم»(٥). وحيث أن التفضيل فى الجسم أو العقل أو الرزق لا يكون خيراً لصاحبه إذا كفر بنعمة الله ولم يؤد واجبها، فقد نهى الخالق عباده عن تمنى ما فضل به بعض الناس على بعض، فقال جل شأنه «ولا تتمنوا ما فضل الله به بعضكم على بعض»(٦). وذلك لأن كل نعم الله ستكون موضوع مساءلة أمام الله يوم القيام، «ثم لتسئلن يومئذ عن النعيم»(٧).

---

(١) الآية ٣٢ من سورة الزخرف.
(٢) الآية ٧١ من سورة النحل.
(٣) الآية ١٣ من سورة الحجرات.
(٤) الآية ١١ من سورة المجادلة.
(٥) الآية ١٦٥ من سورة الانعام.
(٦) الآية ٣٢ من سورة النساء.
(٧) الآية ٨ من سورة التكاثر.

الإسلام وتوازن السلطة والمسئولية :

السلطة هى المقدرة على التصرف، والمسئولية هى المحاسبة على سوء التصرف.

وقد اعترف الاسلام بسلطة أولياء الأمور من الناس وأمر بطاعتهم، فقال تعالى «يأيها الذين آمنوا اطيعوا الله واطيعوا الرسول، وأولى الأمر منكم»[١]. وقال رسول الله (ﷺ) اسمعوا وأطيعوا وإن استعمل عليكم عبد حبشى ....»[٢].

ولكن الإسلام كما أمر بطاعة أولى الأمر أو الرؤساء، حث هؤلاء على حسن التصرف والعمل الصالح، وقرر مسئولية كل صاحب ارادة فى استخدامه لارادته. فقال الله تعالى «ولتسئلن عما كنتم تعملون»[٣]. وقال سبحانه «كل امرئ بماكسب رهين»[٤]. وقال الرسول الكريم (ﷺ) «كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته. فالامام راع وهو مسئول عن رعيته .....»[٥]. وبمقدار السلطة والامكانية تكون المساءلة والمحاسبة إذ «لا يكلف الله نفساً إلا وسعها»[٦].

الإسلام وكتمان اسرار العمل :

يحث الإسلام المسلم على كتمان الاسرار، سواء أسراره الشخصية أم أسرار غيره. فيقول رسول الله (ﷺ) بشأن الاسرار الشخصية «استعينوا على قضاء حوائجكم بالكتمان، فإن كل ذى نعمة محسود»[٧]. وقال بالنسبة لأسرار الغير «إذا حدث الرجل بالحديث ثم التفت فهى أمانة»[٨].

---

(١) الآية ٥٩ من سورة النساء.
(٢) رواه البخارى.
(٣) الآية ٩٣ من سورة النحل.
(٤) الآية ٢١ من سورة الطور..
(٥) رواه البخارى.
(٦) الآية الاخيرة من سورة البقرة.
(٧) رواه الطبرانى.
(٨) رواه الترمزى وأبو داود.

ولا شك أن لكل عمل اسراره التى يجب أن تصان حرصاً على المصلحة العامة ومصالح من قد تمسهم ولا يحبون اطلاع الاخرين عليها. لذلك عاقبت القوانين الوضعية على افشاء العامل للاسرار التى يطلع عليها بحكم عمله. وقد سبقت الشريعة الإسلامية القوانين الحديثة فى ذلك وحرصت عليه حرصاً كبيراً.

المبحث الثالث

التنسيق في الإسلام

حث الله المؤمنين على وحدة الصف والتماسك والتعاون المثمر، فقال سبحانه « واعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا»[1]. وقال تبارك وتعالى «ولا تنازعوا فتفشلوا وتذهب ريحكم»[2]. وحثهم على العمل المشترك المنسق تحقيقاً للصالح العام فقال جل شأنه «وتعانوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الاثم والعدوان»[3]. وقال رسول الله (ﷺ) فيما يجب أن يكون عليه المسلمون من ألفة ومحبة «مثل المؤمنين فى توادهم، وتراحمهم كمثل الجسد الواحد، إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الجسد بالسهر والحمى»[4].

وتشبيه المجتمع بالجسد الواحد فيه معنى كبير وعميق يتصل بالتنسيق.. وذلك لأن التنسيق فى العمل والوظائف بين اعضاء جسم الإنسان بلغ درجة من الدقة والاتقان حيرت العلماء والباحثين. فكل عضو من اعضاء الجسم يؤدي وظيفته فى خدمة الانسان بدقة بالغة دون تعارض مع وظيفة أى عضو آخر، أو تكرار غير مفيد. ولو قام كل عضو فى المجتمع بدور مشابه فى التنسيق لدور العضو فى الجسم لصلح شأن المجتمع بدرجة تفوق التصور.

---

(١) الآية ١٠٣ من سورة آل عمران.
(٢) الآية ٤٦ من سورة الانفال.
(٣) الآية ٢ من سورة المائدة.
(٤) رواه البخارى.

ويرغب الله سبحانه وتعالى الإنسان فى مساعدة أخيه والوقوف بجانبه لتحقيق اهدافه النافعة، ويعده بمساعدة الله له كمقابل لذلك. يقول رسول الله (ﷺ) «من كان فى حاجة أخية كان الله فى حاجته ...»[1].

وقد نهى الله سبحانه وتعالى المؤمنين عن ابطال اعمالهم أو اعمال اخوانهم النافعة، مما يكون فيه اهدار للجهد وضياع للفائدة فقال تبارك وتعالى «يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول ولا تبطلوا أعمالكم»[2].

المبحث الرابع

القيادة في الإسلام

يستلزم الإسلام وجود القيادة فى كل جماعة ذات هدف مشترك أياً كان حجمها، وذلك حفاظاً عليها وتحقيقاً لمصالحها. فقد قال رسولنا محمد (ﷺ) «لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم أحدهم»[3]. ويتضح من الحديث أن اختيار القائد متروك لافراد الجماعة، يتم عن طريق الشورى، أى بطريقة ديموقراطية كما يقولون الآن. ولكنه أمر لازم لتحقيق خير الجماعة ودفع الشر عنها. وهو ما يستفاد كذلك من أمر الله للناس بطاعة ولاة أمورهم.

الواجبات المتبادلة:

يوجب الإسلام على القائد العدالة والرعاية، ويأمر الرعية بالسمع والطاعة. فيقول الله سبحانه وتعالى «إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها، وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل»[4]. وبعد هذه الآية مباشرة يلزم الله الرعية بالطاعة فيقول «يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول، وأولى الأمر منكم»[5]. ويقول الرسول الأمين صلوات الله وسلامه عليه «اسمعوا

---

(١) البخارى ومسلم.
(٢) الآية ٣٣ من سورة محمد.
(٣) رواه الامام أحمد فى مسنده.
(٤) الآية ٥٨ من سورة النساء.
(٥) الآية ٥٩ من سورة النساء.

وأطيعوا وإن استعمل عليكم عبد حبشي»[١]. وقال «من يرى منكم من أميره شيئاً يكرهه فليصبر، فإنه ليس أحد يفارق الجماعة شبرا فيموت إلا مات ميتة جاهلية»[٢].

غير أن المسلم ليس سلبياً منقاداً انقياداً اعمى لولى أمره، فهو لا يطيع ما يخالف الشرع، أذ لا طاعة لمخلوق فى معصية الخالق. يقول رسول الله (ﷺ) «لا طاعة لمن لم يطع الله»[٣]. كما أن من واجبات المسلم أن يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر، ولو تعلق الأمر بولى الأمر. يقول الرسول الكريم (ﷺ) «أفضل الجهاد عند الله تعالى كلمة حق عند سلطان جائر»[٤].

النهي عن طلب الامارة:

ينهى الإسلام عن طلب الإمارة لذاتها. والله سبحانه وتعالى يقول «تلك الدار الاخرة نجعلها للذين لا يريدون علوا فى الأرض ولا فساداً، والعاقبة للمتقين»[٥]. والرسول الكريم صلوات الله وسلامه عليه يقول «من ولى شيئاً من أمر المسلمين أتى به يوم القيامة حتى يوقف على جسر جهنم، فإن كان محسناً نجى، وإن كان مسيئاً انخرق به الجسر فهوى فيها سبعين خريفاً»[٦]. ويقول «إنا لا نولى أمرنا هذا من طلبه»[٧]. غير أن من وكلت اليه الولاية من غير طلبها أعانة الله عليها ما أدى حقها. فيقول رسول الله (ﷺ) لعبد الرحمن بن سمرة «يا عبد الرحمن لا تسأل الامارة، فإنك أن عطيتها من غير مسألة أعنت عليها، وأن اعطيتها عن مسألة وكلت اليها»[٨]. وقال الله تبارك وتعالى

---

(١) البخارى.
(٢) البخارى.
(٣) رواه أحمد وأبو يعلى.
(٤) رواه ابو داود وابن ماجة.
(٥) الاية رقم ٨٣ من سورة القصص.
(٦) رواه الطبرانى.
(٧) رواه مسلم.
(٨) رواه البخارى ومسلم والنسائى، والترمذى، وابو داود.

«ولينصرن الله من ينصره أن الله لقوى عزيز، الذين إن مكناهم فى الأرض اقاموا الصلاة، وآتوا الزكاة، وأمروا بالمعروف، ونهوا عن المنكر، ولله عاقبة الأمور»(١).

قد يقال إن نبى الله يوسف عليه السلام طلب الولاية لنفسه فقال لفرعون مصر «اجعلنى على خزائن الأرض، انى حفيظ عليم»(٢). ويرد على ذلك بأن يوسف لم يكن نبياً تقياً أميناً فحسب وإنما كان مؤهلاً للقيام بمهمته، لديه امكانيات حسن أدائها، ولم يوجد فى ذلك الوقت من هو أفضل منه لتولى أمر الاقتصاد المصرى. لذلك قال للملك بحق وصدق «انى حفيظ عليم». ولا شك أنه لم يكن يقصد بذلك جاهاً ولا مالاً، وإنما كان يسعى إلى تحقيق خير الناس.

مواصفات القائد المسلم:

يحث الإسلام القائد أيا كانت درجته على أن يكون تقياً، عادلاً، مخلصاً، مشاوراً، قدوة رفيقاً بالناس، ولكل من هذه الصفات علاقة وطيدة بالصفتين الاساسيتين الواجب توافرهما فى كل عمال الدولة، وهما القوة والأمانة، وتكاد تنبثق مما تحملان من معان واسعة سامية. ونتحدث فيما يلى بايجاز عن كل صفة من هذه الصفات:

١- التقوى:

إن التقوى هى مخافة الله ومراعاته فى السر والعلن. وهى معيار المفاضلة بين الناس عند الله سبحانه وتعالى، فيقول جل شأنه «يا أيها الناس أنا خلقناكم من ذكر وأنثى، وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا، أن أكرمكم عند الله اتقاكم، إن الله عليم خبير»(٣). وولى الأمر التقى يخشى الله وينصره فينال

---

(١) الآيتان ٤٠ و ٤١ من سورة الحج.
(٢) الآية ٥٥ من سورة يوسف.
(٣) الآية ١٣ من سورة الحجرات.

رضاه ونصره. يقول المولى جلت قدرته «ولينصرن الله من ينصره، إن الله لقوى عزيز، الذين إن مكناهم فى الأرض اقاموا الصلاة وآتوا الزكاة، وأمروا بالمعروف، ونهوا عن المنكر، ولله عقبة الأمور»[1]. والتقوى تؤدى إلى الفراسة ومعرفة خفايا الأمور وحسن التعامل معها. قال رسول الله صلوات الله وسلامه عليه «اتقوا فراسة المؤمن، فانه ينظر بنور الله»[2].

٢- العدالة:

يقول الخالق سبحانه وتعالى «إن الله يأمركم أن تؤدوا الامانات إلى أهلها، وإذا حكمت بين الناس أن تحكموا بالعدل ان الله نعماً يعظكم به، ان الله كان سميعاً بصيراً»[3]. ويأمر سبحانه الحاكم والمحكوم بالالتزام بالعدالة ولو كان فى ذلك ما يضيره أو ما يكره فيقول «يا أيها الذين أمنوا كونوا قوامين بالقسط شهداء لله ولو على انفسكم أو الوالدين والاقربين...»[4]. ويقول «ولا يجرمنكم شنآن قوم على الا تعدلوا»[5].

ويقول رسول الله (ﷺ) «أحب الخلق إلى الله إمام عادل، وأبغضهم إليه إمام جائر»[6]. والإمام العادل هو أول السبعة الذين يظلهم الله يوم لا ظل إلا ظله كما ورد فى الحديث الشريف «سبعة يظلهم الله فى ظله يوم لا ظل إلا ظله: إمام عادل، وشاب نشأ فى عبادة الله، ورجل قبله معلق بالمساجد، ورجلان تحابا فى الله، اجتمعا عليه وتفرقا عليه، ورجل دعته امرأة ذات منصب وجمال فقال انى أخاف الله، ورجل تصدق بصدقة فاخفاها حتى لا تعلم شماله ما تنفق يمينه، ورجل ذكر الله خاليا ففاضت عيناه»[7].

---

(١) الآيتان ٤٠ و ٤١ من سورة الحج.
(٢) رواه البخارى والترمزى.
(٣) الآية ٥٨ من سورة النساء.
(٤) الآية ١٣٥ من سورة النساء.
(٥) الآية ٨ من سورة المائدة.
(٦) رواه احمد.
(٧) رواه البخارى ومسلم.

٣-الاخــلاص :

إن الإخلاص فى العمل بعد الأيمان بالله هو أساس المساءلة أمام الله جلت قدرته. «وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون»[١]. ويقول رسول الله (ﷺ) «ما من أمير يلى أمور المسلمين ثم لا يجهد لهم وينصح إلا لم يدخل معهم الجنة»[٢]. ويقول «كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته»[٣].

٤- المشـاورة :

لا ينجح القائد إذا كان متسلطاً يفرض رأيه علي مرؤسيه دون مناقشة أو مشاورة. لذلك يستلزم الاسلام فى القائد أن يكون مشاوراً أو ديموقراطياً كما يقولون. فعن طريق الشورى يمكن الوصول إلى أفضل الحلول للمشاكل العامة، وقد يهتدى القائد الى حل لم يخطر له ببال. وبالشورى ترتفع معنويات العاملين ويزداد شعورهم بالانتماء والاخلاص لجماعتهم.

٥- القدوة الحسنة :

يقول المولى تبارك وتعالى عن رسوله الكريم صلوات الله وسلامه عليه «لقد كان لكم فى رسول الله اسوة حسنة»[٤]. ويقول له: «وإنك لعلى خلق عظيم»[٥]. لذلك كان الرسول محمد (ﷺ) خير قائد عرفه الناس.

والقائد ذو القدوة الحسنة يجعل اتباعه ورعيته يقتدون بمكارم اخلاقه ويحاكون صفاته الطيبة، فيصلح شأن الراعى والرعية. أما القائد الذى يعطى القدوة السيئة فلا ينال من رعيته إلا اعمالاً وشيما من نوعية ما أعطى. وقد جبل الناس على تقليد غيرهم، خاصة إذا كان هذا الغير أكبر مكانة أو أعظم شأناً.

---

(١) الآية ١٠٥ من سورة التوبة.
(٢) رواه مسلم.
(٣) البخارى.
(٤) الآية ٢١ من سورة الاحزاب.
(٥) الآية ٤ من سورة القلم.

٦-الرفق :

الرفق هو الرحمة فى التعامل مع الناس ورفع العنت والمشقة عنهم. وكان رسول الله (ﷺ) أكثر الناس رفقاً، فقال له الله تبارك وتعالى «فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظاً غليظ القلب لانفضوا من حولك»[١]. وقال جل شأنه لرسوله «واخفض جناحك للمؤمنين»[٢]. وقال رسول الله (ﷺ) «اللهم من ولى من أمر أمتى شيئاً فشق عليهم، فاشقق عليه. ومن ولى من أمر أمتى شيئاً فرفق بهم، فارفق به»[٣]. وقال «إن الله رفيق يحب الرفق، ويعطى على الرفق مالا يعطى على العنف، ومالا يعطى على سواه»[٤]. وقالت السيدة عائشة رضى الله عنها «ما خير رسول الله (ﷺ) بين أمرين إلا أخذ أيسرها مالم يكن اثماً. فإن كان اثماً كان أبعد الناس عنه. وما انتقم رسول الله (ﷺ) لنفسه فى شئ قط إلا أن تنتهك حرمة الله فينتقم لله تعالى»[٥]. وقاوم الإسلام العنت المترتب على المواقف السلبية لولى الأمر فقال رسول الله (ﷺ) «من ولى من أمر الناس شيئاً فاحتجب عن أولى الضعف والحاجة، احتجب الله عنه يوم القيامة»[٦].

وقد وصف الله سبحانه وتعالى نبيه الأمين عليه الصلاة والسلام بالرحمة وسماه ببعض أسمائه الحسنى فقال جلت قدرته «لقد جاءكم رسول من انفسكم، عزيز عليه ما عنتم، حريص عليكم، بالمؤمنين رؤوف رحيم»[٧].

---

(١) الآية ١٥٩ من سورة آل عمران.
(٢) الآية ٨٨ من سورة الحجر.
(٣) رواه مسلم والنسائى.
(٤) رواه مسلم.
(٥) رواه البخارى ومسلم.
(٦) رواه أحمد والطبرانى.
(٧) الآية ١٢٨ من سورة التوبة.

مبدأ الشوري :

إن تبادل الآراء فى حرية واخلاص، وإظهار ما فى كل منها من مزايا ومآخذ يعد من أهم دواعى الوصول إلى أفضل الحلول لمواجهة المشاكل وحل الأزمات كما يساعد على الاخلاص فى العمل ورفع الروح المعنوية وتنمية الشعور بالانتماء للجماعة، وتحسين العلاقات العامة بين العاملين وبينهم وبين الناس. لذلك أمر الله سبحانه وتعالي بنبيه الكريم بمشاورة المسلمين بقوله «وشاورهم فى الأمر»(١). وجعل الشورى استجابة لأمر الله، وألحقها باقامة الصلاة وإيتاء الزكاة فقال جل شأنه «والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون»(٢). وقال الله تبارك وتعالى «وجادلهم بالتى هى أحسن»(٣). وقال الرسول الكريم (ﷺ) «ما خاب من استخار، ولا ندم من استشار، ولا عال من اقتصد»(٤). وقال أبو هريرة رضى الله عنه «ما رأيت أحداً قط كان أكثر مشورة لاصحابه من رسول الله(ﷺ)(٥).

ويجب أن يكون من يطلب منه الرأى أو المشورة تقيا عالماً فيما يتصل بمجال الاستشارة. فالتقوى تدفع الي الاخلاص فى القول، وتحرى الصواب، وابتغاء وجه الله فيما ينصح به. والعلم ييسر لصاحبه ادراك افضل الحلول للمسألة موضوع الشورى. وقد حذر الرسول الأمين صلوات الله وسلامه عليه المستشار من الفتوى بغير علم أو بغير اخلاص فقال «من أفتى بغير علم كان اثمه على من أفتاه. ومن أشار على أخيه بأمر يعلم أن الرشد فى غيره فقد خانه»(٦).

---

(١) الآية ١٥٩ من سورة آل عمران.
(٢) الآية ١٢٥ من سورة النحل.
(٣) الآية ٣٨ من سورة الشورى.
(٤) رواه الطبرانى.
(٥) رواه احمد والشافعى.
(٦) رواه ابو داود وابن ماجه والحاكم.

بناء القرار علي الحقائق :

يريد الإسلام الحنيف من الناس اقامة قراراتهم على معلومات صحيحة. وذلك بالتثبت من سلامة الوقائع الدافعة الى اصدارها لتأتى القرارات سليمة متفقة مع تحقيق الهدف الذى صدرت من أجله. فعندما قتل بعض المقاتاين المسلمين رجلاً ألقى اليهم السلام ونطق بكلمة الشهادة، شق ذلك على الرسول صلوات الله وسلامه عليه وقال للقاتل كيف لك بلا إله إلا الله غداً؟ هلا شققت عن بطنه فعلمت ما فى قلبه، ونزل قول الله تعالى «يا أيهاالذين آمنوا اذا ضربتم فى سبيل الله فتبينوا ولا تقولوا لمن ألقى اليكم السلام لست مؤمناً تبتغون عرض الحياة الدنيا، فعند الله مغانم كثيرة، كذلك كنت من قبل فمن الله عليكم فتبينوا، إن الله كان بما تعملون خبيراً» [1].

وقد أمر الله المؤمنين بالتثبت من صحة البيانات على وجه الخصوص إذا كان مبلغها فاسقاً ليس أهلاً للثقة. فقال جل شأنه «يا أيها الذين آمنوا ان جاءكم فاسق بنبأ فتبينوا أن تصيبوا قوماً بجهالة فتصبحوا على ما فعلتم نادمين» [2]. ولا شك أن بطانة السوء التى تزين لولى الأمر سوء اعماله لا تضم غير الفاسقين الذين يقدمون البيانات الكاذبة، ابتغاء تحقيق مصالحهم الخاصة، والاحتفاظ بمراكزهم فى السلطة. ومثل هذه البيانات تتخذ على أساسها قرارات يكون لها أسوأ الاثر على الجماعة. وقد أكد التاريخ صحة ذلك بمالا يدع مجالاً للشك. وصدق رسول الله (ﷺ) حيث يقول «إذا أراد الله بالأمير خيراً جعل له وزير صدق، إن نسى ذكره، وإن ذكر اعانه. وإذا أراد الله به غير ذلك جعل له وزير سوء أن نسى لم يذكره، وإن ذكر لم يعنه» [3].

---

(١) الآية ٩٤ من سورة النساء.
(٢) الآية السادسة من سورة الحجرات.
(٣) رواه النسائى وأبو داود وابن حبان.

المبحث الخامس

الرقابة في الإسلام

جعل الله للمسلمين ولاية على بعضهم لإصلاح شأن مجتمعهم، فأمرهم بأن يأتمروا بالمعروف ويتناهوا عما يدركونه من منكر. فقال جل شأنه «والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف، وينهون عن المنكر»[١]. وقال تبارك وتعالى «ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير، ويأمرون بالمعروف، وينهون عن المنكر، وأولئك هم المفلحون»[٢]. وجعل الأمة الإسلامية خير أمة أخرجت للناس لمحافظتها على ذلك[٣]. ولعن الله اليهود لأنهم كانوا «لا يتناهون عن منكر فعلوه»[٤]. وأمر رسول الله (ﷺ) الناس بمقاومة المنكر بقدر استطاعتهم، فقال عليه الصلاة والسلام «من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الايمان»[٥].

وليت الناس يستهدون برقابة الله لهم ليعلموا كيف يراقب بعضهم بعضاً فى منظماتهم، بقدر ما يستطيعون. والرقيب اسم من اسماء الله الحسنى جل شأنه. هو القائل «إن الله كان عليكم رقيباً»[٦]. فهو سبحانه وتعالى يراقب الناس جميعاً ويحصى عليهم أعمالهم لحسابهم، ويقول تبارك وتعالى «وكل انسان الزمناه طائره فى عنقه، ونخرج له يوم القيامة كتاباً يلقاه منشوراً اقرأ كتابك كفى بنفسك اليوم عليك حسيباً»[٧]. ويضع المعايير العادلة التى على

---

(١) الآية ٧١ من سورة التوبة.
(٢) الآية ١٠٤ من سورة آل عمران.
(٣) انظر الآية ١١٠ من سورة آل عمران.
(٤) الآية ٧٩ من سورة المائدة.
(٥) رواه مسلم.
(٦) الآية الأولى من سورة النساء.
(٧) الايتان ١٣، ١٤، من سورة الاسراء.

أساسها يحاسب الناس يوم القيامة «ونضع الموازين القسط ليوم القيامة فلا تظلم نفس شيئاً، وإن كان مثقال حبة من خردل اتينا بها وكفى بنا حاسبين»[١]. وعلى أساس العمل يكون الجزاء، من ثواب وعقاب، «فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يره، ومن يعمل مثقال ذرة شراً يره»[٢]. واستناداً إلى العمل تكون درجة المرء في دار السلام في الآخرة «ولكل درجات مما عملوا وليوفيهم اعمالهم وهم لا يظلمون»[٣].

وكان رسول الله (ﷺ) يراقب عماله وولاته ويحاسبهم على تصرفاتهم. فاستنكر على عامل الصدقات أن يأخذ هدايا لنفسه مع الصدقات التى يجمعها. وخطب فى الناس فقال «ما بال الرجل نستعمله على العمل بما ولانا الله، فيأتى فيقول هذالكم وهذا هدية اهديت لى. أفلا جلس فى بيت أبيه وأمه حتى تأتيه هديته إن كان صادقاً؟ والله لا يأخذ أحد منكم شيئاً بغير حقه إلا لقى الله يحمله يوم القيامة...»[٤]. وعزل النبى الكريم صلوات الله وسلامه عليه أحد ولاته وهو العلاء بن الحضرمى بناء على شكوى رعيته التى تحقق من صدقها وولى بدلاً منه إبان بن سعيد وأوصاه بالناس خيراً.

---

(١) الآية ٤٧ من سورة الانبياء.
(٢) الايتان ٧ و ٨ من سورة الزلزلة.
(٣) الآية ٨٣ من سورة الاحقاف.
(٤) رواه مسلم.

المبحث السادس

العلاقات العامة في الإسلام

حرص الإسلام الحنيف حرصاً كبيراً على حسن العلاقة بين الناس أيا كانت الصلة التى تربطتهم، بل ولو لم توجد صلة تربطهم فدعى الناس إلى قضاء حوائج بعضهم ومد يد العون اليهم. فقال رسول الله (ﷺ) «إن لله عباداً خصم بالنعم لمنافع الناس»[1].

ودعى الله ورسوله الناس إلى الكلام الطيب، فقال تبارك وتعالى «ألم تر كيف ضرب الله مثلاً كلمة طيبة كشجرة طيبة أصلها ثابت وفرعها فى السماء، تؤتى أكلها كل حين باذن ربها، ويضرب الله الأمثال للناس لعلهم يتذكرون»[2]. وقال سبحانه لنبيه الكريم عليه الصلاة والسلام (وقل لعبادى يقولوا التى هى أحسن، إن الشيطان ينزغ بينهم. إن الشيطان كان للإنسان عدواً مبيناً»[3].

وأمر الله عباده حكاماً ومحكومين بالتشاور وتبادل الرأى فيما بينهم. وهذا ييسر لولاة الأمور معرفة مطالب وحاجات الرعية، فيعملون على الاستجابة لها. كما يؤدى إلى تطييب النفوس ورضا الناس. وحث رسول الله (ﷺ) القادرين على إبلاغ حاجة الناس إلى أولى الأمر فقال «أبلغوا حاجة من لا يستطيع ابلاغها، فإنه من أبلغ سلطاناً حاجة من لا يستطيع ابلاغها، ثبت الله قدمية على الصراط يوم القيامة»[4].

---

(١) رواه الطبرانى.

(٢) الآيتان ٢٤ و ٢٥ من سورة ابراهيم.

(٣) الآية ٥٣ من سورة الاسراء.

(٤) اخرجه البيهقى والطبرانى والترمذى.

القسم الثاني
بنيان الادارة العامة

يتناول هذا القسم بالدراسة بنيان الإدارة العامة، أى الجهاز الذى يقوم بمباشرة نشاط الدولة وما يشمله من تركيبات وتقسيمات، وما يقوم عليه من عنصر انسانى. ويضم هذا القسم بابين:

الباب الأول : تقسيمات الإدارة العامة.

- ويبحث فى أسس التقسيمات الادارية، وصور وأنواع وعدد اقسام الادارة.

الباب الثاني : عناصر الإدارة العامة.

- ويعالج موضوع الموظفين باعتبارهم العنصر البشرى فى الادارة، كما يبحث فى شئون الماديات التى تستخدمها الادارة باعتبارها عنصرها المادى.

الباب الأول

تقسيمات الادارة العامة

إن قيام الإدارة بوظائفها على نحو سليم يقتضى أن تضم مختلف الاجهزة اللازمة للقيام بهذه الوظائف، وأن تعمل على اعداد بنيانها بطريقة تسمح بأدائها على أفضل وجه وبأقل تكلفة. وقد ثبت أن تشغيل الادارة لتحقيق ذلك يستلزم توزيع العمل الإدارى وتقسيم اختصاصات الادارة المختلفة على وحدات ادارية متعددة يقوم كل منها بقسط من هذا العمل أو ذلك الاختصاص. وتخضع جميعها فى النهاية لسلطة عليا واحدة هى سلطة القيادة فى الدولة.

ولما كانت دراسة السلطة العليا فى الدولة - وهى الحكومة - بصفة مستقلة تدخل فى موضوعات القانون العام، فلن نتعرض لهذه السلطة الا بالقدر الذى تستلزمه دراستنا ومن خلال هذه الدراسة. ذلك أن دراسة الحكومة لا تعنينا إلا فى حدود مالها من علاقات بالادارة، وبالقدر الذى يسمح به منهج البحث فى علم الادارة العامة.

وتتضمن دراسة تقسيمات الادارة بحث ما يلى من موضوعات:

الفصل الأول : أسس التقسيم الادارى.

الفصل الثاني : أنواع الاقسام الادارية.

الفصل الثالث : صور الاقسام الادارية.

الفصل الرابع : عدد الاقسام الادارية.

الفصل الأول

أسس التقسيم الاداري

إذا كان قيام الإدارة بأعمالها الكثيرة المتباينة يقتضى تقسيمها إلى أقسام أو وحدات إدارية يتولى كل منها القيام بجانب من هذه الأعمال فما هو الأساس الذى يحسن أن يقوم عليه هذا التقسيم. إن مسألة التخصص وتقسيم العمل لم تعد فى ذاتها تثير الجدل أو النقاش، وأصبح التسليم بها سهل الادراك فى مجال المشروعات العامة والخاصة على السواء. والخلاف الذى يمكن أن يثور الآن إنما يتعلق بتحديد الاعتبار الذى يجب أن يتخذه التقسيم أساساً له. وتوجد اعتبارات مختلفة يمكن أن تكون أساساً للتقسيم الادارى، وتؤدى إلى تقسيمات متعددة، لكل منها طابعه، ولكل طابع مزاياه وعيوبه. وأهم هذه الأسس هى:

١- تنوع الاهداف.

٢- اختلاف المهن.

٣- طوائف المستفيدين.

٤- الموقع الجغرافى.

٥- مراحل العمل.

٦- عدد العاملين.

٧- نوع المعدات.

ونتحدث فيما يلى عن هذه الاعتبارات بشئ من التفصيل:

١- تنوع الاهداف:

يقوم توزيع الاختصاصات الادارية فى الدولة الحديثة غالباً على أساس

الهدف المراد تحقيقه من النشاط الإدارى. وذلك بتجميع الاعمال التى تساهم فى تحقيق هدف مشترك. فتتعدد الاقسام الادارية بتعدد الاهداف وبالتالى الخدمات التى تقوم الدولة بتقديمها. فينشأ قسم ادارى لتولى شئون الزراعة، وآخر للنهوض بالصناعة، وثالث للدفاع وهكذا. ونفس الشئ يمكن تحقيقه بالنسبة لتوزيع الاختصاص فى داخل كل وزارة. فتحدد أولاً أهداف هذه الوزارة، ثم تجمع الاعمال المتعلقة بكل هدف فى أحد اقسامها. فإذا كانت اهداف وزارة العمل مثلاً تتركز فى ثلاثة هى اعداد تشريعات العمل، واتخاذالاجراءات اللازمة لتحسين ظروف سوق العمل، والمسائل المتعلقة بالضمان الاجتماعى للعمال، فإن وزارة العمل يمكن أن تقسم إلى ثلاث مصالح يقوم كل منها بالعمل على تحقيق هدف من هذه الاهداف.

ويختلف عدد الاقسام الادارية باختلاف الطريقة التى تقسم بها هذه الاهداف والنظرة التى ينظر بها إلى كل منها. فالشئون الزراعية مثلاً يمكن أن يتولاها قسم إدارى واحد كوزارة الزراعة، وأحياناً يقوم بها أكثر من قسم بأن يتولى أحد الاقسام شئون الاصلاح الزراعى، بينما يضطلع آخر بشئون الرى، وينهض ثالث ببقية شئون الزراعة بصفة عامة.

ولعل توزيع الاختصاصات الادارية على أساس الاهداف المرجوه هو أفضل الأسس التى يمكن أن يقوم عليها تقسيم الادارة. لذلك فقد ساد وانتشر فى مختلف دول العالم. ويكفى اختبار الاسس الاخرى التى يمكن تصورها لتقسيم الاعمال الادارية فى الدول لتبين قلة صلاحيتها أو نقص كفاءتها وضرورة الالتجاء الى التقسيم القائم على نوع الخدمة المراد تقديمها فى معظم الاحوال.

٢- اختلاف المهن:

قد يرى البعض امكان توزيع الاختصاصات الادارية على أساس مهنى بأن يضم كل قسم إدارى أفراد طائفة مهنية واحدة كطائفة الاطباء وطائفة

المهندسين على أن تقوم كل طائفة بالاعمال المتعلقة بالمهنة التى تؤديها بالنسبة لكل أجزاء الدولة. غير أن هذا التقسيم يصعب تحقيقه عملاً إلا فى حدود ضيقة. وذلك لأن أفراد كل طائفة لا يستطيعون بمفردهم تقديم الخدمات المتعلقة بمهنتهم. وهم فى حاجة إلى أفراد من فئات أخرى مختلفة لإمكان القيام بالخدمة التى تخصصوا فيها. فتقديم الخدمات الصحية مثلاً يستلزم بجانب الاطباء صيادلة وكيماويين ومحاسبين ورجال قانون وكتبه.. الخ. وإذا كان التقسيم القائم على أساس الاهداف المراد تحقيقها يؤدى عادة إلى تجميع اصحاب المهنة الواحدة إلى حد كبير، فإن ذلك إنما يتم بقصد إدراك هذه الاهداف. بالإضافة إلى أن القسم الإدارى الواحد لا يشتمل فى هذه الحالة على طائفة مهنية واحدة فقط وإنما يضم كذلك فئات متعددة من الموظفين. ولعل التطبيق الحقيقى للهيئات التى تقوم فعلاً على أساس مهنى إنما يتمثل فى أحد أنواع المرافق العامة هى النقابات المهنية كنقابة المحامين ونقابة المهندسين. وحتى فى هذه الحالة يلاحظ أن النقابات المهنية تحتاج هى الأخرى إلى افراد ينتمون إلى غيرها من الطوائف. وذلك لإدارة شئونها والقيام بالاعمال التى تستلزمها الاهداف التى قامت من أجلها.

٣- طوائف المستفيدين :

يمكن أن يبنى تقسيم الادارة كذلك على أساس طوائف المستفيدين، أى على أساس جمهور كل مرفق. وذلك بأن تكلف كل وحدة إدارية بمباشرة المسائل المتعلقة باحدى فئات المستفيدين من الإدارة. وهذه الطريقة من طرق التقسيم الإدارى يلجأ إليها فى غير القليل من الاحيان. فوزارة الزراعة الفرنسية مثلاً لا تهتم فقط بالإنتاج الزراعى وإنما تضطلع أيضاً بجانب من المسئوليات لصالح فئة الزراع رغم أن هذه المسئوليات تقع أصلاً على عاتق وزارات أخرى بالنسبة لغير الزراع من الفئات[١]. كما أن وزارة المحاربين

(١) راجع :
-Cournay, Introduction a la science administrative, 1966, p. 111.

القدماء هناك إنما تقوم برعاية مصالح احدى فئات المواطنين. ونفس الشئ يمكن أن يقال بالنسبة لوزارة القوى العاملة وإدارة رعاية الشباب أو الاحداث أو النساء العاملات أو الوافدين.

ولكن هذا الأساس اذا أمكن الاخذ به أحياناً فإنه لا يمكن أن يعمم لتوزيع جميع اختصاصات الادارة. إذ أن كل الفئات تشترك فى طلب معظم إن لم يكن كل الخدمات التى تقدمها الدولة. أو بعبارة أخرى فانها جميعاً متصلة من قريب أو بعيد بمختلف الوحدات الادارية.

٤- الموقع الجغرافي:

يجوز أن تقوم الاقسام الادارية على أساس جغرافى، فتقسم الادارة إلى عدة أقسام يتولى كل منها الاختصاصات المتعلقة بجزء محدد من اقليم الدولة. ويمكن أن نجد فى العمل أمثلة لتوزيع الاختصاص على هذا الأساس بالنسبة لتقسيم العمل فى داخل بعض الوزارات كوزارة الخارجية التى كثيراً ما يوزع العمل بداخلها على أساس تقسيم العالم إلى مناطق جغرافية، فنجد بها قسم غرب أوروبا وقسم أمريكا.. الخ. كما يؤخذ بالاساس الجغرافى كذلك أحياناً لمواجهة الظروف الخاصة ببعض الدول، مثال ذلك الادارة التى كانت تتخصص فى شئون منطقتى الالزاس واللورين بفرنسا. ولعل أهم تطبيق لتقسيم اختصاصات الادارة على أساس اقليمى يظهر فى توزيع مهام الدولة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية وعلى وجه الخصوص وحدات الادارة المحلية. وتقل اختصاصات هذه الاخيرة أو تكثر حسب نظام الدولة الدستورى، وتبدو بصورة أوضح فى الدول الفيدرالية. إلا أن وجود المرافق القومية التى تديرها السلطة المركزية لأداء خدماتها على مستوى الدولة كلها يعد أمراً لازماً لابد منه فى جميع الاحوال وفى أى دولة من الدول. غير أنه حتى هذه المرافق قد توزع الاختصاصات بداخلها على أساس اقليمى، وذلك كاقامة فروع لوزاراتها فى المحافظات.

غير أن تقسيم الادارة على أساس جغرافى لا يصلح فى حقيقة الأمر لتوزيع كافة اختصاصات الدولة. إذ يؤدى من ناحية الى زيادة أعباء الادارة لتعدد الأقسام التى تقوم بأداء خدمة واحدة أو خدمات متشابهة. كما يؤدى من ناحية أخرى إلى ضياع مظاهر سيادة الدولة وتفتيت وحدتها إذا أخذ به على إطلاقه.

٥- مراحل العمل:

يرى بعض العلماء أن مهام الادارة تتمثل فى أربعة مهام رئيسية هى: مهمة تجمع المعلومات Mission de renseigmement، ومهمة دراسة هذه المعلومات Mission d'études، ومهمة اعداد القرارات Mission de préparation des décisions، وأخيراً مهمة التنفيذ Mission d'exécution et d'adaptation[١]. فإذا أردنا أن نقسم الادارة على أساس هذه المهام نكون أمام أربعة أقسام إدارية يتولى كل منها القيام بأحد هذه المهام. فيكون هذا التقسيم قائماً على أساس المراحل التى يمر بها انجاز العمل العام. والواقع أن تقسيم الادارة على أساس مراحل العمل له أمثلته فى بعض الإدارات. فإحدى ادارات الرخص مثلاً يمكن أن تتكون من عدة أقسام يقوم كل منها بأحد مراحل العمل اللازم لاصدار الرخصة. فيتولى أحدها جمع البيانات المراد معرفتها وتكوين ملف لطالب الرخصة، ويتكفل الثانى بفحص هذه البيانات ودراستها ومعرفة مدى توافر شروط منح الرخصة، ثم يأتى القسم الثالث ليعد قرار منحها أو رفضها، والقسم الأخير لتنفيذ هذا القرار.

إلا أن هذا التقسيم لا يتحقق عادة الا فى تفريعات الاقسام الادارية،أى فيما يتعلق بتقسيمات داخلية لاقسام سبق أن قامت على أساس آخر غير مراحل العمل. إذ أنه يصعب تقسيم الجهاز الادارى فى الدولة كلها إلى أربعة أقسام فقط يتولى كل منها القيام بإحدى مراحل العمل العام أيا كان نوعه أو

---

(١) راجع Drago المرجع السابق الاشارة إليه، ص ٦١.

كانت طبيعته. إذ أن ذلك لن يؤدى إلى تحقيق النتائج المرجوة من تقسيم العمل وهى توزيع اختصاصات الادارة توزيعاً منتجاً. وذلك نظراً لانطواء كل قسم على مسائل مختلفة متباينة يؤدى جمعها في إدارة واحدة إلى تعقيد الأمور اكثر من تبسيطها.

٦- عدد العاملين:

يتصور تقسيم الادارة على أساس اعداد العاملين، بحيث يضم كل قسم عدداً معيناً منهم، بصرف النظر عن التخصصات أو الاعتبارات الاخرى. وهذا الاساس قلت أهميته فى الوقت الحاضر بعد أن ازدادت الحاجة إلى الخبرات الفنية والمعارف المهنية. ولم يعد من المتصور الرجوع إليه إلا نادراً فى تقسيمات الادارة الدنيا بالنسبة للاعمال التى تقوم على المجهود البدنى المجرد ولم تتم ميكنتها بعد فى بعض البلاد المتخلفة كأعمال الحفر ورفع مواد البناء.

٧- نوع المعدات:

ويقوم هذا التقسيم على أساس نوع المعدات المستخدمة لانجاز عمل معين. من ذلك إقامة قسم فى الادارة لاعمال البناء أو الاشغال العامة وقسم للحاسبات الالكترونية وقسم للآلات الكاتبة... الخ وهذا الاساس يصلح أحياناً للأقسام الرئيسية فى الإدارة كما هو الشأن فى وزارة الاشغال العامة، غير أنه غالباً ما يتخذ لإقامة التقسيمات الفرعية كقسم الآلات الكاتبة وتصوير المستندات.

اختلاط أسس التقسيم:

إذا كان توزيع الاختصاصات الإدارية المفضل يتم على أساس الهدف أو نوع الخدمة التى يعمل كل قسم على تقديمها، فإن ما يحدث فعلاً فى الدول المختلفة كثيراً ما يخالف ذلك. والواقع أن المعايير السابق ذكرها كثيراً ما يمتزج بعضها بالبعض وقد يجد الباحث نفسه فى حيرة من تكييف الاساس

الذى يقوم عليه التخصص فى حالة معينة. بل وأحياناً لا يوجد معيار على الإطلاق وينتفى التأسيس المنطقى الذى يقوم عليه تخصص الادارة. فلا يفسر هذا التخصص إلا باعتبارات تاريخية أو بمجرد العادة التى جرت أو الظروف الخاصة بكل بلد. وقد يكون لشخصيات بعض ذوى المناصب الهامة دور كبير فى ذلك.

ولما كانت مهام الادارة متعددة ومتداخلة يصعب تصنيفها تصنيفاً دقيقاً ليسهل تقيسمها تقسيماً منطقياً بين الوزارات والاقسام الادارية المختلفة، فإن أى تقسيم يمكن أن يخضع للنقد. كما أن تحديد قائمة هذه الاقسام يكون دائماً موضوع اخذ ورد خاصة بين المهتمين بشئون الإصلاح الادارى. ولذلك فإن هذه الاقسام تختلف فى نفس البلد من وقت لآخر. كما تختلف من دولة لأخرى. ويمكن ملاحظة أن بعض الادارات قد نقلت مراراً من وزراة إلى أخرى وخضعت لاقسام إدارية متعددة.

الفصل الثاني

أنواع الاقسام الإدارية

إذا كان الجهاز الإدارى للدولة يتكون من عدد من الوحدات أو الاقسام الادارية يقوم كل منها بممارسة جانب من نشاط الدولة، فإنه يمكن التمييز فى الحقيقة بين نوعين من الادارات هما الادارات الاصلية والادارات المساعدة. ونتحدث فيما يلى بايجاز عن كل من النوعين:

١- الادارات الاصلية:

الادارات الأصلية أو الرئيسية هى الإدارات المكلفة أصلاً بتنفيذ المهام التى تضطلع بها الدولة. فتتولى كل إدارة أحد نشاطاتها المتميزة وتقدم للجمهور أداء معيناً. والصورة التقليدية لهذه الادارات هى الوزارات. إلا أن زيادة أعباء الوزارات وكثرة تدخل الدولة فى مجالات جديدة أدت إلى نشأة صورة أخرى لإدارات مستقلة تتولى بعض أوجه النشاط العام، خاصة فى المجالات الاقتصادية كما سنرى فى الصفحات التالية.

٢- الإدارات المساعدة:

تقوم الادارات المساعدة بانجاز الاعمال التى تحتاج إليها مختلف الادارات الاصلية رغم أنها ليست من طبيعة أو نوع اعمالها الاساسية. فمن المعروف الآن أن أى وزارة من الوزارات تحتاج إلى أعمال متعددة تعتبر ثانوية بالنسبة للنشاط الذى تزاوله أو المهمة التى قامت من أجلها أصلاً. وذلك كتعيين موظفيها واعداد حساباتها، وشراء ما يلزم من أدوات والقيام بما تحتاج اليه من أبحاث ودراسات. ومثل هذه الاعمال يمكن أن يعهد بها إلى ادارات متخصصة تتولى القيام بها على نطاق الدولة كلها، فتجيد انجازها من ناحية، وتعفى الادارات الاصلية من عبئها حتى تتفرغ لاعمالها المتزايدة من ناحية أخرى. وهذه الادارات كما هو واضح لا تقدم خدماتها

للجمهور مباشرة وإنما تعمل لحساب الادارات الاخرى وتلحق غالباً برئاسة الجمهورية أو برئاسة الوزراء. وقد تتمتع الادارات المساعدة بسلطة اصدار القرارات فى مجال اختصاصها، وقد تكون مجرد ادارات استشارية تقوم باسداء النصح وتقديم التوجيهات غير الملزمة التى تستلهمها مما تقوم به من ابحاث ودراسات.

ويضيف البعض[1] إلى هذين النوعين من الادارات نوع ثالث هو الادارات الاستشارية، فيرى أن ادارات الدولة تنقسم إلى انواع ثلاثة هى:

- الادارات الرئيسية Line Agencies.
- الادارات المساعدة Auxiliary Agencies.
- الادارات الاستشارية Staff Agencies.

ويوضح أصحاب هذا الرأى أن الإدارات الاستشارية تختلف عن الهيئات المساعدة فى أن وظيفتها تنحصر فى مجرد تقديم المشورة والنصح المستمد من الدراسات والابحاث التى تقوم بها، بخلاف الهيئات المساعدة التى تقدم خدماتها لتسهيل عمل الادارات الاصلية، وتملك اصدار القرارات فى حدود اختصاصتها.

ونرى أن الادارات الاستشارية ما هى إلا نوع من الادارات المساعدة تشترك مع غيرها فى مساعدة الادارات الاصلية فى القيام بواجباتها، وتقدم لها هى الأخرى خدمة من الخدمات التى تحتاج اليها وهى المشورة الفنية. ولا يغير من ذلك أن رأيها إستشارى، إذ عادة ما تأخذ به الإدارات الأصلية، لأنه يستند على أسس واعتبارات علمية مدروسة. كما أن بعض الادارات يمكن اعتبارها فى نفس الوقت ادارات مساعدة واستشارية – فى تقسيم هذا

---

(١) راجع : ليونار وايت White المرجع السابق، ص ١٩٥، ومن أنصار هذا الرأى فى فرنسا جورنيه Gournay ,(Coll, Que sais- je? p. 6 - 54)، وراجع أيضاً الدكتور سليمان الطماوى، المرجع السابق الاشارة اليه، ص ٨٢.

الرأى - نظراً لانها لا تقتصر على تقديم الخدمات وتملك اصدار بعض القرارات ولكنها تقدم النصح والمشورة أيضاً. لذلك يقع الخلط وتثور صعوبة تكييف الادارة لمعرفة ما إذا كانت مساعدة أم استشارية . فيرى البعض[1] مثلاً أن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى مصر يعتبر هيئة فنية مساعدة، رغم أن دوره فى الحقيقة لا يكاد يتجاوز النصح والمشورة على ما سنرى بعد قليل.

أساس تقسيم الادارات إلى أصلية ومساعدة :

يقوم تقسيم الادارات الى ادارات اصلية وأخرى مساعدة على أساس علاقة الجمهور بالاداءات التى تقدمها هذه الادارات. فالادارات التى تقدم أداءاتها للجمهور مباشرة هى الادارات الاصلية أياً كانت صورة هذه الاداءات، وسواء تمثلت فى تقديم سلعة كالمواد التموينية أو خدمة كخدمة التعليم أو الأمن. أما الاخرى التى تعمل لصالح غيرها من الادارات دون صلة مباشرة بالجمهور فهى الادارات المساعدة.

وقد رأينا بحث هذا الأساس من أسس التقسيم الادارى فى فصل مستقل نظراً لما له من أهمية خاصة فى العصر الحديث الذى تشعبت فيه مستلزمات ادارات الدولة الاصلية، ولأنه يؤدى إلى تقسيم إدارات الدولة إلى قسمين اثنين فقط، يحتاج كل منهما بدوره إلى معايير وأسس يقيم عليها تقسيماته الداخلية.

أمثلة للادارات المساعدة :

من أمثلة الادارات المساعدة فى مصر المجالس القومية المتخصصة، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة، والجهاز المركزى للمحاسبات، والنيابة الادارية، والرقابة الادارية، وكذلك المكاتب الفنية الاخرى الملحقة برئاسة الجمهورية أو رئاسة الوزراء. ونعرض فيما يلى لدراسة أمثلة لهذه الادارات،

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى - المرجع السابق، ص ٩٤.

ليس بقصد الحديث عن النصوص القانونية المنظمة لها - فمجال ذلك هو كتب القانون - وإنما بقصد اظهار الدور الحقيقى الذى تقوم به مثل هذه الأدارات لمساعدة مختلف ادارات الدولة الاصلية على القيام بمهامها على وجه افضل. غير أن ذلك يستلزم أن نعرض القوانين المتعلقة بها بالقدر الذى يسمح باعطاء صورة كاملة لها وتقييمها فنتحدث فيما يلى عن:

أ - المجالس القومية المتخصصة.

ب- الجهاز المركزى للتنظيم والادارة.

جـ- هيئة النيابة الادارية.

د - هيئة الرقابة الادارية.

أ - المجالس القومية المتخصصة

• نشأة المجالس:

نشأت المجالس القومية المتخصصة تطبيقاً لنص المادة ١٦٤ من دستور عام ١٩٧١ المصرى، وعددها الآن أربعة[١]، يحيط مجال بحثها بكافة الشئون العامة فى الدولة، وهى:

- المجلس القومى للانتاج والشئون الاقتصادية.
- المجلى القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية.
- المجلس القومى للتعليم والبحث العلمى والتكنولوجيا.
- المجلس القومى للثقافة والفنون والآداب والاعلام.

وتتبع المجالس القومية المتخصصة رئيس الجمهورية مباشرة، وتدخل فى التنظيم الادارى لرئاسة الجمهورية.

---

(١) وقد نشأت هذه المجالس بالقرار الجمهورى رقم ٢٤١٩ لسنة ١٩٧١. ويحكمها الآن القرار الجمهورى رقم ٦١٥ لسنة ١٩٧٤.

- **تكوين المجالس:**

يتكون كل مجلس من المجالس القومية المتخصصة من عدد من ذوى الخبرة والمتخصصين. ولكل مجلس عدد من المستشارين المعينين بدرجة وزير[1] يعتبرون أعضاء فيه. وهو وضع منتقد من الناحية التنظيمية، لأن هذه المجالس هى نفسها استشارية مكونة من ذوى الكفاءات الفنية فى مجال نشاطها. وكان الاجدر أن يعين هؤلاء المستشارون أعضاء فى المجالس كغيرهم، بدلاً من تعيينهم مستشارين لمجالس استشارية، وبدرجات متميزة. ولكل مجلس مقرر. ويشكل كل مجلس شعباً ولجاناً تختص كل منها بأحد أوجه نشاطه.

وللمجالس القومية المتخصصة لجنة عليا تشكل من مقررى المجالس ووزير شئون رئاسة الجمهورية والأمين العام وعضوين يختارهما كل مجلس من بين أعضائه سنوياً. وتتولى هذه اللجنة التنسيق بين المجالس واعداد التقارير عن الدراسات والاقتراحات التى انتهت اليها المجالس والمؤتمر العام، ورفعها الى رئيس الجمهورية.

- **مجال نشاط المجالس:**

يشمل مجال نشاط المجالس القومية المتخصصة كافة نواحى النشاط العام فى الدولة، سواء تعلقت بالانتاج أو الخدمات أو التعليم أو الثقافة أو غيرها.

- **اختصاصات المجالس القومية:**

تعتبر المجالس القومية المتخصصة أعلى الهيئات الاستشارية الموجودة فى مصر. وتتولى معاونة رئيس الجمهورية فى رسم السياسات والخطط القومية طويلة المدى. وذلك عن طريق حصر الامكانيات الذاتية واستغلال

---

(١) تم تعيينهم بالقرار الجمهورى رقم ٦١٨ لسنة ١٩٧٤ تطبيقاً لنص المادة الرابعة من القرار الجمهورى رقم ٦١٥ لسنة ١٩٧٤.

كافة الطاقات المتاحة بالبلاد وتوجيهها لتحقيق الأهداف القومية فى كافة مجالات العمل الوطنى.

النتيجة الفعلية لنشأة المجالس :

لا شك فى أهمية توصيات ومقترحات المجالس القومية المتخصصة. وتقتضى المصلحة أن تؤخذ هذه التوصيات فى الاعتبار عند وضع السياسة العامة للدولة، خاصة فى مجال التخطيط على المدى البعيد. غير أنه يبدو أن ذلك لا يحدث عملاً بالقدر الكافى، اما لتعارض بعض هذه التوصيات مع الاتجاهات السياسية وإما لقلة الاهتمام بها عند اتخاذ القرار ووضع الخطة.

ومن المفيد الا يكون التعيين فى المجالس القومية المتخصصة مقصوراً على رجال الحزب الحاكم ومؤيدى الحكومة وأهل الثقة، وأن يفسح المجال فيها لكبار أهل الخبرة والمعرفة بصرف النظر عن اتجاهاتهم السياسية، خاصة وأن آراء هذه المجالس غير ملزمة للحكومة. ومن الضرورى فى الأمور المتصلة بمستقبل الدولة أن تقف السلطة الحاكمة على حقائق الأوضاع وأن تجافت مع سياستها العامة، وأن تستمع إلى الرأى الآخر وإن لم يرق لها فيما تزمع القيام به من مشروعات. وذلك حتى تتفادى ما يمكن الوقوع فيه من أخطاء أو زلات وخيمة الاثر على مستقبل الدولة.

ب- الجهاز المركزي للتنظيم والادارة

• نشأة الجهاز:

أدى تضخم عدد الموظفين في الدول الحديثة وتعقد مشاكلهم إلى إنشاء هيئات ادارية متخصصة تتمتع بقدر من الاستقلال عن السلطات السياسية، يعهد إليها بالاشراف على شئون الموظفين وتتولى الكشف عن المبادئ الادارية المناسبة لتقدم الجهاز الادارى ومساعدته على الاضطلاع بوظائفه التى لا تفتأ تتزايد بتزايد وظائف الدولة وتطورها. وقد كان للبلاد المتقدمة فضل السبق فى انشاء مثل هذه الهيئات رغم أن البلاد المتخلفة أشد حاجة

إلى الاستفادة الكاملة من المبادي التى يمكن أن تنهض بجهازها الادارى أو تصلح من شأن نظام الموظفين فيها. نظراً لما تعانيه من ضعف الخبرة وقلة الامكانيات.

ففى الولايات المتحدة الامريكية انشئت لجنة الخدمة المدنية Civil service commission سنة ١٨٨٣ لتقوم بدور الهيئة المركزية لشئون موظفى الحكومة(١). ويقوم مكتب الادارة والتنظيم The office of managment and organization التابع لمكتب الميزانية بدور كبير فى مجال الادارة والتنظيم على المستوى المركزى.

وفى انجلترا تقوم لجنة الوظائف المدنية - وتحمل اسم نظيرتها الامريكية - بدراسة المسائل المتعلقة بالوظائف العامة وتخضع لسلطة وزارة الخزانة Treasury التى تتميز بأهمية خاصة فى انجلترا. كما يقوم قسم التنظيم وطرق العمل (O and M Division) التابع لنفس الوزارة بنصيب كبير فى التنظيم الادارى هناك.

وفى فرنسا كانت وزارة المالية ومجلس الدولة ينهضان بدراسة شئون الادارة والموظفين حتى عام ١٩٤٥ حتى أنشئت ادارة الموظفين العامة La direction de la fonction publique كهيئة مستقلة ملحقة برياسة الحكومة. ويتولى الآن المرفق المركزى للتنظيم وطرق العمل(٢) La service Central d'organisation et méthodes شئون البحث فى التنظيم الادارى فى فرنسا.

وتمشياً مع هذا المنطق أنشئ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى مصر بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤، ليحل محل ديوان الموظفين الذى كان قائماً

---

(١) راجع مؤلف الاستاذ الدكتور محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامة فى ضوء مبادئ علم التنظيم ١٩٦٧، ص ٢٣٠ وما بعدها.

(٢) راجع: Jacques Gandouin, Méthodologie et pratique administratives 1969 - 1970, Institut international d'administration publique 118 et suiv.

بالقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ . ويعتبر الجهاز هيئة مستقلة تتبع الوزير المختص بالتنمية الادارية[1].

تكوين الجهاز:

يتولى رئيس الجهاز مباشرة اختصاصاته المنصوص عليها فى القانون. ويعاون الرئيس عدد كاف من الوكلاء يعينون بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض رئيس الوزراء. وقد منح القانون لرئيس الجهاز سلطة الوزير، ولوكلائه سلطة وكلاء الوزارات، فيما يتعلق بسير العمل بالجهاز وبالنسبة للعاملين فيه. ويتكون الجهاز المركزى للتنظيم والادارة من عدد من الادارات المركزية تضم كل منها عدداً من الادارات العامة ينظمها ويحدد اختصاصاتها قرار من رئيس الجهاز. وطبقاً للقرار رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٥ يتكون الجهاز من:

- رئيس الجهاز.
- نائب رئيس الجهاز.
- الادارة المركزية للتنظيم وطرق العمل.
- الادارة المركزية لترتيب وموازنة الوظائف.
- الادارة المركزية للتدريب.
- الإدارة المركزية للخدمة المدنية.
- لجنة برامج القادة الاداريين.
- مركز العمليات الخاصة.
- مركز المعلومات.

---

(١) راجع القرار الجمهورى رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٧٥، والقرار الجمهورى رقم ٩١٨ لسنة ١٩٧٠ الذى كان يلحق الجهاز بوزير الخزانة.

- فرع الجهاز بالاسكندرية.

- الامانة العامة.

وكان قانون انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة - قبل تعديله - يلحق به كلا من النيابة الادارية والرقابة الادارية، لكى يتمكن من الاحاطة بمشاكل الادارة وشئون الموظفين، ويستطيع تقصى وسائل الاصلاح الادارى الاكثر فعالية.

ولتفهم دور الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى الحياة الادارية فى مصر نستعرض بايجاز مجال نشاط هذا الجهاز، ثم نبين اختصاصاته والسلطات والوسائل التى يلجأ إليها فى مباشرتها، لننتهى أخيراً بالحديث عن النتيجة الفعلية لنشأة الجهاز.

مجال نشاط الجهاز:

يشمل مجال نشاط الجهاز المركزى للتنظيم والادارة جميع الوحدات التى يتكون منها الجهاز الادارى للدولة، وهى الوزارات والمصالح ووحدات الادارة المحلية، بالإضافة إلى الهيئات العامة وشركات القطاع العام.

اختصاصات وسلطات ووسائل الجهاز:

تتلخص اخصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى بحث تنظيم الجهاز الادارى وشئون الموظفين. أما وسائل وسلطات الجهاز فتتمثل فى الاشراف على تنفيذ القوانين واقتراح مشروعاتها أو ابداء الرأى فيها، خاصة ما يتعلق منها بعمال الادارة. وللجهاز حق طلب البيانات والمعلومات التى يراها لازمة لمباشرة اختصاصاته من ادارات الدولة المختلفة.

ويتضح من استعراض النصوص القانونية المتعلقة باختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة والوسائل والسلطات التى يلجأ إليها فى مباشرة هذه الاختصاصات أنه يتولى القيام بعمل فنى لمعاونة وتبصير سلطة القيادة فى رعايتها لشئون الادارة. وهذا العمل يكاد ينحصر فى تقديم التوصيات الفنية

بعد اجراء الدراسات والابحاث اللازمة فيما يتعلق بشئون الموظفين وتنظيم الجهاز الادارى. ولا يتعدى ذلك إلى اصدار قرارات تنفيذية إلا فى حدود ضيقة، فى داخل الجهاز نفسه، وفى مجال التنظيم الوظيفى[1].

النتيجة الفعلية لنشأة الجهاز:

لسنا فى مجال الخوض فى تفاصيل الاعمال التى أنجزها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة منذ نشأته حتى الآن، لنقوم بتقييمها والثناء عليها أو القدح فيها. وإنما نكتفى بنظرة كلية على علاقة هذا الجهاز بمدى كفاءة الادارة المصرية والتطور الذى لحقها بصرف النظر عن نوعيته.

فأيا كان أمر الجهاز المركزى للتنظيم والادارة كهيئة فنية تقوم بدراسة ادارات الدولة من نواحيها المختلفة لتقدم لها ما تراه مفيداً من مشروعات أو مقترحات[2]، فإنه بلا شك قد سد فراغاً فى هذا المجال وساير بنشأته البلاد المتقدمة فى الاعتراف بضرورة وجود مثل هذا الجهاز لمعاونة الادارة على أداء واجباتها على نحو أفضل. غير أنه لا يبدو أن الادارة المصرية قد تقدمت من حيث الواقع تقدماً ملموساً بعد نشأة الجهاز، بل أن مشاكل الادارة لا تكف عن التزايد والتضخم. ولا يمكن أن يفسر ذلك منطقياً الا بسببين أو باحدهما.

– **أولهما**: أن يكون الجهاز المركزى للتنظيم والادارة مقصراً لا يؤدى مهمته كما يجب أن تؤدى من حيث اجراء الدراسات الجدية لاظهار عيوب الادارة ومشاكلها واقتراح الحلول العملية المناسبة لها. وفى هذه الحالة يجب

---

(١) وذلك طبقاً لقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٢) يلاحظ أنه بجانب الجهاز المركزى للتنظيم والادارة انشأ قرار رئيس الوزراء رقم ٩٥ لسنة ١٩٦٥ الذى حل محله القرار رقم ٢٤٠٩ لسنة ١٩٦٦ وحدات للتنظيم والادارة فى مختلف الوزارات والمصالح مهمتها ايضاً بحث مسائل الاصلاح الادارى وتقتصر فى علاقتها بالجهاز على مجرد التعاون دون أن تكون تابعة له.

إصلاح شأن الجهاز بما يمكنه من القيام بالمهام التى يضطلع بها، أو الغاؤه تخلصا من نفقاته إذا لم يكن الاصلاح ممكناً.

– ثانيهما: أن يكون الجهاز قائماً بواجباته على خير وجه ولكن توجيهاته ومقترحاته لا تحوز القبول أو توضع موضع التنفيذ من جانب الحكومة أو الادارات المعنية لاسباب أو اعتبارات تستقل بتقدير أهميتها أو تخرج عن ارادتها. وفى هذه الحالة يجب على المسئولين فى الدولة اعادة النظر فى هذه الأمور وتفادى هذه العقبات، من أجل الاستفادة من توجيهات وتوصيات الجهاز القائمة على أسس علمية سليمة، حتى يتمكن من رفع مستوى الكفاءة الادارية، وحتى لا يكون وجود الجهاز عبئاً لا طائل من ورائه أو انفاقاً لا مبرر له.

جـ- هيئة النيابة الادارية

• نشأة الهيئة:

نشأت النيابة الإدارية لأول مرة فى مصر بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤. ثم أعيد تنظيمها بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الذى نص على اعتبارها هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية ووكل اليها مهمتى الرقابة والتحقيق مع الموظفين الذين ينسب إليهم الخطأ أو التقصير فى مختلف وحدات الجهاز الادارى بالدولة. وقد تكونت الهيئة من قسمين هما قسم الرقابة وقسم التحقيق إلى أن صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ باعادة تنظيم الرقابة الادارية واعتبارها هيئة مستقلة. ولما صدر القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٦٨ ألحق النيابة الادارية بوزير العدل بعد أن كانت تابعة لمجلس الوزراء ثم للجهاز المركزى للتنظيم والادارة.

وقد رأى بعض العلماء عدم منطقية الدواعى التى أدت إلى نشأة النيابة الإدارية لأن أحداً لم يكن يشكو بصورة جدية من عدم حيدة المحقق الادارى

أو بطئ ترقياته كما تدعى المذكرة الايضاحية لقانون النيابة الادارية الأول فى تبريرها لإقامة هذه الهيئة. وخضوع المحقق للرئاسة الادارية لا يعنى بالضرورة تأثره برأى الرئيس وإن جافى العدالة(١). وإذا لم يكن هذا الاخير نزيها فى أعمال التحقيق والرقابة وهى مجرد جزء من وظيفته فإنه يجب أن يقصى عن رئاسته التى يؤتمن بها على إدارة بأسرها بما تضم من أعمال وأشياء. أما افساح مجال الترقية أمام المحقق فإنه ليس مبرراً كافياً لخلق جهاز ادارى بأكمله. وبالإضافة إلى ذلك فإن أحكام قانون موظفى الدولة ورقابة مجلس الدولة على القرارات الادارية كانت تمثل ضمانات حقيقية للموظف فيما يتعلق بالتحقيق والمحاكمات التأديبية(٢).

مجال نشاط الهيئة:

تباشر النيابة الادارية اختصاصاتها على مختلف ادارات الدولة التقليدية وعلى الهيئات العامة ووحدات القطاع العام. وكذلك مشروعات القطاع الخاص التى تساهم فيها الدولة - بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ - أو تضمن لها حداً أدنى من الارباح. بالإضافة إلى الهيئات القائمة على التزامات المرافق العامة. واستثنت المادة ٤٦ من قانون النيابة الادارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ من الخضوع لاحكامه الموظفين الذين تنظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة.

والمخالفات التى تخضع لسلطة النيابة الادارية هى المخالفات الادارية والمالية التى تقع من العاملين بسوء قصد أو إهمال. أما الاخطاء الفنية اليسيرة التى تدخل فى حدود حرية التقدير المتروكة للموظف فإنها يجب أن

(١) وقد أكد المشرع استقلال اعضاء الأدارات القانونية بالهيئات العامة والقطاع العام فيما بعد بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣.

(٢) راجع: مؤلف الاستاذ الدكتور محمد فؤاد مهنا السابق الاشارة إليه، ص ٥٣٢ وما بعدها.

تخرج عن مجال عمل هذه الهيئات وذلك حتى لا يحجم الموظفون عن مباشرة أعمالهم خشية المسئولية(١).

اختصاصات وسلطات الهيئة:

تنحصر اختصاصات هيئة النيابة الادارية طبقاً لقانونها فى أمرين اثنين هما:

١ - اجراء التحقيق فى المخالفات الادارية والمالية، سواء أقامت به النيابة الادارية من تلقاء نفسها، وفى هذه الحالة يجب البدء باخطار الوزير أو الرئيس الإدارى الذى يتبعه الموظف، أم قامت به بناء على طلب الجهة الادارية المختصة التى قد تتولى التحقيق ثم تحيله إليها لاستكماله أو لإقامة الدعوى التأيبية بناء عليه. فإذا قدرت النيابة الادارية أن المخالفة المرتكبة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الادارية أحالت الاوراق الى المحكمة المختصة مع اخطار الادارة التابع لها الموظف. أما إذا رأت حفظ الاوراق أو رأت أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التى تملك الجهة الادارية توقيعها أحالت الأوراق إلى الجهة الادارية المختصة التى لها الخيار بين حفظ الأوراق أو توقيع الجزاء المناسب أو اعادة الأوراق إلى النيابة الادارية لمباشرة الدعوى التأديبية. وإذا اتضح من التحقيق وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة فإنه يجوز لمدير النيابة الادارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبى، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص. وكذلك اذا اسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الادارية الأوراق إلى النيابة العامة التى تتولى التصرف فى التحقيق.

وتختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإدارى مع شاغلى

---

(١) راجع: مذكرات الدكتور مهنا السابق الإشارة إليه، ص ٩٥.

الوظائف العليا. وعليها أن تنتهى من التحقيق معهم خلال ستة أشهر. كما تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات المالية. وهى تلك التى تتعلق بتنفيذ الموازنة العامة أو يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة. وعلى الجهة الادارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق إذا كانت النيابة الادارية قد بدأت التحقيق فيها، وعلى تلك الجهة - فور اخطارها بذلك - إحالة أوراق التحقيق بحالته إليها. ويقع باطلاً كل اجراء أو تصرف يخالف ذلك[1].

٢- مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية وذلك بالنسبة للموظفين المعينين على وظائف دائمة. وهنا تقوم النيابة الادارية بدور مشابه لدور النيابة العامة فى الدعوى الجنائية.

أما بخصوص سلطات النيابة الإدارية فلها حق الإطلاع على الملفات أو التحفظ عليها، وحق تفتيش اماكن العمل، وأشخاص ومنازل الموظفين إذا وجدت المبررات الكافية. ولها كذلك حق استدعاء من ترى سماع أقواله من الشهود. ولمدير النيابة الادارية أو أحد الوكيلين أن يطلب وقف الموظف عن اعمال وظيفته اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك. ويكون وقف الموظف بقرار من رئيسه الادارى الذى من حقه الا يوافق على طلب الوقف. وفى هذه الحالة يكون لمدير النيابة الادارية أن يعترض لدى الوزير أو وكيل الوزارة المختص الذى يقرر ما يراه بالاجابة أو النفى. وذلك طبقاً لنص المادة ١٥ من اللائحة الداخلية.

النتيجة الفعلية لنشأة الهيئة:

لقيام النيابة الادارية بمهمة التحقيق إلى جانب الرئيس الإدارى بعض المزايا وبعض العيوب، نوجزها فيما يلى لتتضح النتيجة الفعلية لنشأة هذه الهيئة:

---

(١) راجع المادة ٧٩ مكرراً من قانون العاملين المضافة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.

• **مزايا قيام الهيئة:**

تتلخص أهم مزايا قيام هيئة النيابة الإدارية فيما يلى:

١- نزاهة التحقيق:

لا شك أن استقلال محقق النيابة الادارية وعدم سبق التعارف أو وجود علاقات العمل بينه وبين المتهم من شأنه أن يساعد على ضمان حيدة التحقيق ونزاهته. إذ أن المحقق فى مثل هذه الظروف لا يتأثر بعلاقة صداقة أو زمالة، ولا يخيفه مركز من يمسه التحقيق أو سلطة الرئاسة فى العمل. وقد كشفت تحقيقات النيابة الادارية بالفعل عن كثير من الاخطاء والجرائم الوظيفية التى وقعت من أصحاب المكانة والرؤساء الاداريين، وظلت تحت تأثيرهم طى الكتمان إلى أن حدث عفواً وظهرت عند تحقيق النيابة الإدارية مع بعض صغار الموظفين فى شأن اخطاء منسوبة إليهم. ولعل ذلك هو الذى دفع المشرع إلى تقرير عدد من الضمانات لكفالة استقلال اعضاء الادارات القانونية بالقطاع العام والهيئات العامة بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ . وحبذا لو امتدت هذه الضمانات لتشمل العاملين فى الادارات القانونية بالمصالح الحكومية. إذ لا مبرر للتفرقة وحرمان هؤلاء من هذه الضمانات.

٢- معاونة الادارة:

تقوم النيابة الإدارية بدور لا يمكن انكاره فى حمل جانب من عبء التحقيق فى حالة زيادته عن طاقة أقسام التحقيق فى الادارات المختلفة.

عيوب قيام الهيئة:

تتركز أهم عيوب قيام هيئة النيابة الإدارية فيما يلى:

١- بطء تحقيق النيابة الإدارية:

تتسم أعمال النيابة الإدارية بالبطء الشديد. فعادة ما تستغرق الاجراءات المتبعة وقتاً طويلاً يضيع أغلبه فى انتظار اجابة الاستفسارات والاستدعاءات

والمكاتبات، رغم أن أعمال التحقيق تحتاج إلى السرعة فى الانجاز لكى تؤدى إلى إدراك الهدف المقصود من ورائها.

٢- عدم تقدير ظروف العمل:

يهدف التنظيم الادارى السليم إلى حسن سير العمل فى الادارة وتقليل وقوع المخالفات أكثر من حرصه على التحقيق وتوقيع الجزاءات. والرئيس الادارى الناجح يجب أن يتصف بشئ من المرونة يسمح له بالتسامح والتغاضى عن بعض الاخطاء والمخالفات المرتكبة، إذا رأى فى ذلك مصلحة للعمل والانتاج الذى هو الهدف الأول والنهائى لكل مشروع. وفى تدخل النيابة الادارية من تلقاء نفسها لاجراء التحقيق اعتداء لا شك فيه على سلطة الرئيس الإدارى الذى يستطيع بحكم عمله أن يحسن تقدير الامور فى داخل ادارته، بينما تجهل النيابة الادارية ظروف العمل والمسائل الفنية المتعلقة بالادارة التى تتولى التحقيق فيها.

٣- سوء استخدام النيابة الادارية:

كثيراً ما لا يحسن الرئيس الادارى الالتجاء إلى هيئة النيابة الإدارية فأحياناً يسرف فى الاحالة اليها - من باب التخويف - حتى فى صغائر الأمور، تاركاً وراء ظهره مهمته الاصلية فى التحقيق رغم أهميتها. وأحياناً أخرى يقتر الرئيس فلا يلجأ إليها - حتى فى المخالفات الجسيمة - إلا فى أضيق الحدود ليتولى بنفسه مهاماً هى من صميم عمله بالطريقة التى تروق له وتتفق مع صالح العمل.

٤- ازدواج الاختصاص:

تقضى مبادئ الادارة بأن تكون للرئيس الادارى سلطة التحقيق مع مرؤسية ومحاسبتهم عما قد يقع منهم من مخالفات أو أخطاء. وذلك لأن الرئيس هو المسئول عن سير العمل فى ادارته وعن النتائج التى تحققها. وهو

لا يستطيع أن يؤدى واجبات وظيفته اذا حرم من مثل هذه السلطة التى لا تكاد تنفصل عن دور الرئيس أياً كان مجال رئاسته. وفى قيام النيابة الادارية هى الاخرى بأعمال التحقيق نوع من الازدواج فى توزيع الاختصاص. كما أن فى ذلك إضعافاً لسلطة الرئيس الادارى على مرؤسيه. إذ أن المدير وهو المسئول عن نجاح ادارته يجب أن يتمتع بقدر من السلطة يعادل ما يتحمله من مسئولية.

وإذا كان لابد من قيام النيابة الادارية بالتحقيق، فإن اختصاصها فى ذلك يجب أن يحدد بما لا يتعارض مع السلطة الرئاسية فى الادارة. وذلك بأن توزع مهمة التحقيق بين كل من النيابة الادارية والرئاسة الادارية توزيعاً متناسقاً، لا تضارب فيه ولا ازدواج. وهذا التوزيع يمكن أن يقوم إما على أساس شخصى وإما على أساس موضوعى:

– أما الأساس الشخصي، فيتمثل فى أن يخضع لتحقيق الرئيس الادارى العاملون الذين تقل درجاتهم عن درجة معينة – كالدرجة الأولى أو الثانية مثلاً – على أن تتولى النيابة الادارية التحقيق مع من سواهم من العاملين الأعلى درجة. وبذلك تكون درجة الموظف هى المعيار الذى يحدد جهة التحقيق بالنسبة له.

– أما الأساس الموضوعي، فيقوم على مدى جسامة المخالفة الادارية المرتكبة. فالمخالفات اليسيرة – كالتخلف عن الحضور فى موعد العمل مثلاً – يتولى التحقيق فيها الرئيس الادارى، بخلاف المخالفات الجسيمة – كالاختلاس والتزوير – التى تختص بمباشرة التحقيق فيها النيابة الادارية.

غير أن توزيع الاختصاص بالتحقيق بين جهتيه بناء على أى من الاساسين الشخصى أو الموضوعى أو على أساسهما معاً بالمزج بينهما لا يتفق ومبادئ علم الادارة التى تجعل مهمة التحقيق بصفة عامة من

اختصاص الرئيس الادارى المسئول. وذلك أيا كانت درجة المتهم المرؤوس أو جسامة المخالفة المرتكبة. كما أن درجات من يشملهم التحقيق ومدى خطورة الجرائم الادارية لا تتضح عادة بصورة كاملة قبل بداية التحقيق. لذا رأينا من الافضل أن تكون النيابة الادارية مجرد هيئة فنية مساعدة، يقتصر دورها على مايلى:

١- التحقيق مع العاملين فى الادارة بناء على طلب الرؤساء الاداريين. وليس فى ذلك مخالفة لمبادئ الادارة، لأن أمر تدخل النيابة الادارية يرجع إلى تقدير الرئيس الادارى الذى قد يفضل الاستعانة بها بدلاً من القيام بالتحقيق بنفسه أو بواسطة معاونيه. وذلك لاسباب يقدرها فيما يتعلق بجدوى التحقيق أو نزاهته.

٢- التحقيق مع كبار الرؤساء الاداريين بناء على طلب السلطات القيادية فى الدولة[١]. وليس فى ذلك أيضاً مساس بمبادئ الادارة الصحيحة، لأن سلطات القيادة تمثل الرئاسة بالنسبة لكبار الرؤساء الاداريين، وهى المسئولة عنهم أمام الشعب وممثليه.

وقد أخذ المشرع ببعض ما سبق أن اقترحناه منذ عام ١٩٧٠ لتلافى الازدواج فى الاختصاص بالتحقيق. وذلك بالنص فى المادة ٧٩ مكرراً - المضافة إلى قانون العاملين بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ كما سبق القول - على اختصاص النيابة الادارية وحدها بالتحقيق مع القادة الاداريين الذين عبر عنهم بشاغلى الوظائف العليا. واعتمد فى ذلك على الأساس الشخصى. كما نص على اختصاصها وحدها أيضاً بالتحقيق فى نوع معين من المخالفات هى المخالفات المالية نظراً لاهميتها. وذلك استناداً إلى المعيار

(١) يفضل الدكتور محمد فؤاد مهنا تحويل النيابة الادارية إلى هيئة فنية معاونة لتقويم انحرافات الاداريين فقط. أنظر: سياسة الوظائف العامة - ١٩٦٧ - ص ٥٧٨.

الموضوعى فى توزيع الاختصاص بالتحقيق بين جهة الادارة والنيابة الادارية.

ولتلافى اجراء التحقيق فى أكثر من جهة عن نفس المخالفة أوجب المشرع على الادارة التخلى عن التحقيق واحالته بحالته الى النيابة الادارية بمجرد اخطارها. وذلك بصرف النظر عمن بدأ بالتحقيق، رغم ما قد توحى به صياغة النص من اشتراط أن تكون النيابة الادارية هى التى بدأت بالتحقيق. إذ أن المشرع لم ينص على احالة التحقيق فى المخالفة من النيابة الادارية إلى جهة الادارة، إذا كانت هذه الاخيرة هى التى بدأت بالتحقيق فيها. ومعنى ذلك أن المشرع قد جعل النيابة الادارية هى صاحبة الاختصاص الاصيل بالتحقيق. ولا شك أن فى ذلك اعتداء واضحاً على سلطات الرئيس الادارى فى مجال التحقيق والمساءلة التأديبية.

د- هيئة الرقابة الادارية

نشأت الرقابة الادارية فى البداية كقسم من أقسام النيابة الادارية كما سبق البيان. ثم صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ فاعاد تنظيم الرقابة الادارية وجعل منها هيئة مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء وتلحق بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة. ثم صدر القرار الجمهورى رقم ٨٣٤ لسنة ١٩٦٩ فقضى بتبعيتها لوزير الدولة لشئون مجلس الوزراء. وهو ما أكده القرار الجمهورى رقم ٢٤١٩ لسنة ١٩٧١. وفى اواخر أيام الرئيس الراحل أنور السادات الغيت هيئة الرقابة الادارية بالقرار رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٨٠ بلا سبب ظاهر. ثم أعيدت بعد حادث اغتيال الرئيس عام ١٩٨١ دون تفسير واضح.

مجال نشاط الهيئة:

تباشر الرقابة الادارية اختصاصاتها على مختلف ادارات الدولة التقليدية وعلى الهيئات العامة ووحدات القطاع العام، بل ومشروعات القطاع الخاص

التى تساهم فيها الدولة بنسبة لا تقل عن الربع أو تضمن لها حداً أدنى من الارباح، وكذلك الهيئات القائمة على التزامات المرافق العامة، والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية. وفى ذلك يتطابق مجال نشاط هيئة الرقابة الادارية مع هيئة النيابة الادارية. غيرأن قانون الرقابة الادارية لم يستثن من الخضوع لأحكامه الموظفين الذين تنظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة كما فعل قانون النيابة الادارية.

والمخالفات التى تعمل هيئة الرقابة الادارية على الكشف عنها هى المخالفات الادارية والمالية التى تقع من العاملين عمداً أو عن اهمال. وذلك بخلاف الاخطاء الفنية اليسيرة التى تدخل فى حدود حرية التقدير المتروكة للموظفين، فإنها يجب أن تخرج عن مجال الرقابة والمؤاخذة، حتى لا يحجم الموظفون عن مباشرة أعمالهم خشية المسئولية.

اختصاصات وسلطات الهيئة :

تتلخص اختصاصات هيئة الرقابة الادارية فى الكشف عن عيوب النظام الادارى، عن طريق متابعة تنفيذ القوانين وما يتخذ بناء عليها من قرارات لائحية أو فردية. وكذلك الكشف عن المخالفات التي تقع من الموظفين فى تأديتهم لأعمالهم، وبحث الشكاوي التى يتقدم بها المواطنون، ومد المسئولين بما قد يطلبونه من بيانات أو دراسات تتعلق بالجهاز الادارى.

أما السلطات التى تتمتع بها هيئة الرقابة الادارية فى ممارستها لاختصاصاتها فتتمثل فى حق اجراء التحريات والمراقبة السرية دون حاجة إلى الرجوع إلى الرئيس الإدارى. وحق طلب وقف الموظف عن العمل، وحق الاطلاع على الملفات والتحفظ عليها، وحق تفتيش أماكن العمل، بل وأشخاص ومنازل الموظفين إذا وجدت المبررات الكافية. ولها كذلك حق استدعاء من ترى سماع أقواله من الشهود.

النتيجة الفعلية لنشأة الهيئة :

لمشاركة هيئة الرقابة الادارية للرئيس الادارى فى القيام بمهمة الرقابة بعض المزايا وعدد من العيوب، نوضحها فيما يلى لاظهار النتيجة الفعلية لنشأة الهيئة.

مزايا قيام الهيئة :

تتلخص أهم مزايا قيام هيئة الرقابة الادارية فيما يلى:

١- مساعدة الرئيس الاداري :

تقوم هيئة الرقابة الادارية بدور واضح فى الكشف عن الجرائم التأديبية والجنائية التى تقع فى إدارات الدولة المختلفة. وهى بذلك تساعد الرئيس الادارى فى الوقوف على الاخطاء التى قد تخفى عليه رغم ارتكابها فى ادارته.

٢- كشف جرائم الرؤساء :

يحدث أن تكشف تحريات الرقابة الادارية اشتراك بعض الرؤساء الكبار فيما يقع من جرائم فى إطار اداراتهم أو تسترهم عليها. وغالباً ما يتمكن الرؤساء – بما لهم من سلطات واتصالات – من اخفاء جرائمهم الوظيفية، فتعجز الرئاسات الادارية الاعلى عن كشفها ومحاسبتهم عليها.

عيوب قيام الهيئة :

يمكن ايجاز ما ينسب إلى قيام هـ ئة الرقابة الادارية من عيوب فيما يلى:

١- ازدواج الاختصاص الرقابي :

لا يخل اختصاص هيئة الرقابة الادارية بحق الرئيس الادارى الاصيل فى مراقبة مرؤسيه وكشف ما قد يقع منهم من مخالفات فى إطار ادارته.

وبذلك تكون مهمة الرقابة موكولة إلى عدة جهات دون تنسيق بينها أو تخصص. فهى أصلاً مهمة الرئيس الادارى. وعهد بها القانون بالاضافة إليه إلى هيئة الرقابة الادارية. بل وكذلك إلى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة. ومن الغريب أن الجهتين الاخيرتين قد عهد اليهما القانون – فى مجال الرقابة – بنفس المهام تقريباً. سواء من حيث بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والإنتاج، أم من حيث متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والانظمة السارية وافية لتحقيق الغرض مها، أم من حيث الكشف عن المخالفات الادارية والمالية والجرائم الجنائية التى تصدر عن الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم.

غير أنه نظراً لتزايد جرائم الموظفين وتفشى الفساد الوظيفى فى الايام الاخيرة بصورة خطيرة، فإننا – وقد سبق أن رجحنا فى أواخر الستينات الغاء هيئة الرقابة الادارية منعاً للازدواج فى الاختصاص – لا نعترض الآن على بقائها للمساهمة فى تطهير الادارة من الجرائم والفساد، وباعتبارها هيئة مساعدة لجهات الرئاسة العليا.

ولكننا نأمل أن يتم نوع من التنسيق فى العمل الرقابى بين كل من الهيئة والجهاز المركزى للتنظيم والادارة وجهات الرئاسة الادارية. كما أن بقاء الهيئة يجب أن يكون مشروطاً بحسن قيامها بمهامها دون غلو أو افراط. ويجب أن تكون تقاريرها مدعمة بالأدلة والبراهين، فلا تأخذ العاملين بالشبهات، أو تصبح مجرد أداة للارهاب وبث الخوف فى النفوس. كما يجب على سلطات الدولة الا تأخذ بتقاريرها كقضايا مسلمة، وتستند إليها دون تحقيق فى مؤاخذة الناس أو حرمانهم من تولي الوظائف القيادية. وذلك حتى لا يثور البحث من جديد – وقبل اصلاح شأن الادارة – فى الغاء الهيئة مرة أخرى تفادياً لتجاوزاتها وبثاً للإطمئنان فى نفوس العاملين، وحفاظاً

على حق الشرفاء منهم فى الأمن والهدوء النفسى، واكتفاء بالرقابة الاصلية وهى رقابة الرؤساء.

٣- اثر سرية الرقابة :

يمكن أن تؤثر المراقبة السرية فى الحالة النفسية للموظفين فيخيم عليهم الخوف وتلاحقهم الخشية من المسئولية، مما ينعكس أثره على أعمالهم الوظيفية. غير أن الرقابة اذا كانت موضوعية بعيدة عن التعسف وسوء الاستعمال، فإنها لن تكشف إلا عن الحقيقة ولن تنسب إلى الموظف جريمة لم يرتكبها، أو تمسه بسوء بغير ذنب. لذلك فإن الموظف الصالح الذى يحرص على تأدية واجبات وظيفته باخلاص وأمانة يجب ألا يخشى من رقابة سرية أو علنية. ومن يراقب الله فى عمله يأمن شر مراقبة الناس.

الفصل الثالث

صور الاقسام الإدارية

إذا كان حسن سير الجهاز الادارى فى الدولة يقتضى توزيع الاختصاصات بين أقسام ادارية متعددة يباشر كل منها قدراً، فإن هذه الاقسام يمكن أن تأخذ إحدى صور ثلاث هى:

١- الوزارات.

٢- الهيئات المستقلة.

٣- المجالس الادارية.

وفيما يلى نتحدث عن هذه الصور الواحدة بعد الاخرى.

١- الوزارات

أهمية الوزارات:

الوزارات هى أهم الاقسام الادارية وأكثرها شيوعاً وانتشاراً لما تتميز به من تركيز السلطة وتحديدها بطريقة أكثر وضوحاً. وتختص كل وزارة بنوع معين أو أنواع متشابهة من الانشطة المراد توزيعها. ويقتضى حسن التنظيم ألا تقوم أكثر من وزارة بنفس النوع من العمل. وذلك حتى لا يزداد عدد الوزارات دون مبرر، ولكى يسهل التنسيق بينها فيما يتعلق باختصاصاتها والاهداف التى تسعى الى تحقيقها.

مهمة الوزير:

يقوم الوزير بنفسه وعن طريق مرؤسيه بمباشرة أعمال وزارته. وله حق اختيار أساليب العمل وتحديد وتصنيف الوحدات الادارية والاشخاص الذين

يعهد اليهم بالعمل فيها. وتعاون الوزير فى أعمال التنسيق بين الوحدات الادارية التابعة لوزارته ادارة السكرتارية العامة أو الامانة العامة للوزارة، كما تعاونه فى مباشرة اعمال وظيفته هيئة فنية مساعدة تقوم بتزويده بالمعلومات والبحوث حتى يتمكن من الاضطلاع بالاعمال الكثير ... يتضمنها ويستلزمها اختصاص وزارته. والوزير هو المسئول الأول الذى يرجع إليه فى نهاية الأمر بخصوص كل ما يدور فى الوزراة التى يرأسها.

ولا يشترط فى الوزير أن يكون فنياً بالنسبة للوزارة التى يستوى على عرشها. فليس من اللازم أن يكون وزير الصحة طبيباً أو وزير الاشغال مهندساً. إذ أن عمل الوزير ليس عملاً فنياً بهذا المعنى وإنما هو عمل إدارى وسياسى. وقد يكون الطبيب أو المهندس ناجحاً فى مهنته، ولكنه لا يصلح لتولى ادارة الوزارة التى تتصل بعمله: وقد أثبتت التجارب فى الدول الغربية على وجه الخصوص أن نفس الشخص يمكن ان يتولى أمر وزارات مختلفة، وأن يقوم بمهمته فى كل منها بنجاح. فبعض الوزراء تنقل بين وزارات التربية والزراعة والاقتصاد، وكان موفقاً فى ادارته لكل منها. ولا شك أن الوزير إذا كان فنياً فى عمل وزارته، بالإضافة إلى كونه سياسياً واداريا ناجحاً، ففى ذلك زيادة فى الخير. إذ يتعين على الوزير فى الحقيقة وفى جميع الاحوال ان يتزود بقدر من المعرفة والثقافة المتعلقة بشئون وزارته. ويتم له ذلك بوسائل مختلفة منها الاطلاع والاتصال بمعاونيه خاصة وكلاء الوزارة الدائمين الذين يضمنون استمرار العمل فيها دون انقطاع رغم تغير الوزراء والسياسيين.

إلا أنه لا يشترط فى الوزير أو حتى فى أحد رؤساء الاقسام الادارية الكبيرة أن يلم بكافة الاعمال الداخلة فى نطاق رئاسته رغم ما هى عليه من

تنوع وكثرة. فالقول بوجوب المام الرئيس الادارى بكافة اعمال مرؤوسيه حتى يتمكن من ارشادهم وتصحيح اخطائهم لا يمكن أن يؤخذ به على اطلاقه، إذ أنه إذا صدق على حالة رؤساء الوحدات الادارية الدنيا فإنه لا يعقل بالنسبة لما فوقها من مستويات. فكلما ارتفع مستوى الرئاسة كلما انتقل واجب الرئيس من الالمام بصغريات الأمور وجزئياتها إلى الإلمام بأساسياتها وكلياتها، حتى يستطيع الاضطلاع بشئون ادارته دون أن يغرق نفسه فى تفصيلات يصعب أن لم يستحل الاحاطة بها. غير أن هذا لا ينفى واجب الرئيس فى محاولة معرفة دقائق المسائل المتعلقة بأى عمل يدور فى مجال ادارته كلما اقتضت الظروف ذلك، كمايحدث عادة فى حالات التحقيق فى الاخطاء الهامة التى تقع فى داخل الادارة ويكون المتسبب فيها هو أحد العمال أو صغار الموظفين.

فروع الوزارات :

توزع كل وزارة ما لها من اختصاصات على أجهزتها وفروعها المختلفة. فتقسم الوزارة الى اقسام رئيسية، كما تقسم هذه إلى أقسام فرعية، وتلك الاخيرة بدورها إلى أقسام أدنى وهكذا حتى تنتهى التقسيمات بأصغر الوحدات. ويدعى بعض علماء الادارة أن رئيس أدنى التقسيمات الادارية يستطيع أن يشرف اشرافاً تاماً على ما يقرب من عشرة موظفين. والحق أن الأمر يختلف حسب طبيعة العمل الذى يؤدى، ودرجة كفاءة الرئيس الذى يتولى الاشراف. فإذا أخذنا فى الاعتبار كفاءة الرئوس العادى أو المتوسط، وجب أن يكون فى الامكان اختلاف عدد المرؤوسين فى الوحدات الادارية الصغرى حسب طبيعة العمل فى كل إدارة. وينبغى أن يراعى فى التقسيمات الداخلية لكل وزارة – كما هو الشأن فى توزيع الاختصاصات على مختلف الوزارات – أن تقوم على أساس من التخصص السليم، وألا يسند نفس العمل إلى أكثر من قسم أو يبالغ فى عدد هذه التقسيمات والفروع زيادة أو نقصاً.

٢- الهيئات المستقلة

حداثة النشأة:

تعد الهيئات المستقلة صورة جديدة من صور الاقسام الادارية ظهرت حديثاً لتتمكن من اتباع طرق العمل والتنظيم التى تتناسب ونوع النشاط الذى تمارسه. وذلك بعد أن زادت وظائف الدولة وتشعبت بشكل أدى إلى صعوبة أو تعذر القيام ببعض أنواعها عن طريق الاقسام الادارية التقليدية بأوضاعها المعروفة. وهذه الهيئات قد تضطلع بخدمات ومهام كانت تؤديها الادارة أصلاً. وقد تتولى مسائل البحث الادارى. كما قد تقوم بأنواع من الانشطة لا تختلف عن تلك التى تتخذها المشروعات الخاصة موضوعاً لها، وتخضع لاحكام القانون الخاص الذى يتفق مع ما تزاوله من نشاط، فى الحدود التى لا تتعارض مع اعتبارها أجزاء فى الجهاز الادارى للدولة.

تعدد التسميات:

يتفق الفقه الفرنسى بصفة عامة على إطلاق اصطلاح المؤسسات العامة établissement public على مختلف الاشخاص المرفقية. أما فى البلاد الانجلوسكسونية فيسود اصطلاح Agency رغم كثرة التسميات المطلقة عملاً على هذه الهيئات. وفى مصر كان يطلق على الهيئات الإدارية المستقلة اصطلاح هيئة عامة إذا كانت تنشأ لإدارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة كالخدمات التعليمية مثلاً[1]. وكانت تسمى مؤسسة عامة إذا كانت تمارس نشاطاً إقتصاديا - سواء كان صناعياً أو تجارياً أو زراعياً أو مالياً أو تعاونياً[2] - مما كان يدخل أصلاً فى نشاط الافراد. أى أنه كان يرجع فى التفرقة بين الهيئة العامة والمؤسسة العامة لدينا الى طبيعة النشاط الذى يتولاه الشخص الاعتبارى[3]. ثم الغيت المؤسسات العامة بالقانون رقم

---

(١) تنص على ذلك المادة الأولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣.

(٢) وذلك طبقاً لنص المادة الأولى من القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣.

(٣) راجع مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى العربى، ص ٦٢٤.

١١١ لسنة ١٩٧٥ . وفى أكتوبر عام ١٩٨٣ عادت الوحدات الاقتصادية القابضة من جديد وسميت هيئات القطاع العام. وهى تسمية غير موفقة، تثير اللبس، وقد تختلط فى الاذهان بالهيئات العامة، وتثير التساؤل عن سبب الغاء المؤسسات العامة عام ١٩٧٥ لتعود باسم آخر بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ . وعندما صدر قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ نص على أن تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام.

ضرورة الاساس السليم :

وجدير بالذكر أن مجرد تبنى شكل المؤسسات العامة أو هيئات القطاع العام أو الشركات القابضة لأجهزة النشاط الاقتصادى للدولة ليس دليلاً على كفاءة الجهاز الادارى أو بشيرا بحسن سيره. فمثل هذه الهيئات يجب أن تقوم قبل كل شئ على أسس علمية سليمة وألا يسرف فى اقامتها بلا مبرر قوى. ويحسن عدم اقتصارها على مباشرة وظيفة الاشراف والرقابة على الشركات العامة دون مباشرة النشاط التنفيذى، لأن هذا قد يؤدى إلى تعقيد الاجراءات، إذا أن الوزير المختص يقوم هو الآخر بالاشراف على الشركات القابضة وما يتبعها من شركات تابعة[1] . وذلك لأن هذه الهيئات ليست أقساماً ادارية رئيسية مساوية للوزارات فى الدرجة وإنما هى أجهزة معاونة لها وتعمل تحت اشرافها.

٣- المجالس الادارية

قد يتخذ التقسيم الادارى صورة لجنة أو مجلس يتكون من عدة أفراد ويتولى مباشرة اختصاصات ادارية معينة. إلا أن التجارب أثبتت أن هذا النظام لا يتناسب مع طبيعة العمل الادارى وما يتطلبه من سرعة البت فى

---

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا: دروس الادارة العامة والادارة المحلية، ١٩٦٨، ص ١٣٦ .
– وأنظر للمؤلف: القانون الادارى – ٢٠٠٤ – ص ٣١٧ وما بعدها.

الامور، نظراً لأن عمل هذه المجالس بطئ ومنقوص لوجود الخلافات والمنازعات التى يصعب حسمها بين اعضائها ولضعف الشعور بالمسئولية لديهم، وتعذر جمع العدد الكافى منهم لعقد المجلس فى كثير من الاحيان. لذلك فإن الادارة بواسطة المجالس الادارية تعتبر نادرة التطبيق فى الوقت الحاضر، إلا إذا وجدت كمجالس استشارية بجانب الوزارات. ويمكن أن نجد لها أمثلة فى التاريخ فقد كانت الادارة التنفيذية فى فرنسا قبل مجئ نابليون بيد مجالس ادارية. ولكن عيوب هذا النظام قد دفعت نابليون إلى تغييره وإقامة نظام الوزارات.

الفصل الرابع

عدد الاقسام الإدارية

زيادة عدد الوزارات :

لم يكن عدد الوزارات – وهى الشكل التقليدى للوحدات الادارية – حتى بداية القرن التاسع عشر يتجاوز الستة. ثم أدى التزايد المستمر فى وظائف الادارة الى تضاعف هذا العدد تدريجياً فى مختلف البلدان. وكان يحدث عادة أن تقوم الوزارة الجديدة على أساس أحد الفروع المنزوعة من وزارة أخرى قائمة من قبل. فوزارة الداخلية الفرنسية مثلاً كانت فى الأصل مكلفة ليس فقط بحفظ الأمن الداخلى وإنما بكافة المسائل الداخلية عدا العدالة. ثم تولد عنها العديد من الوزارات كوزارة الصحة ووزارة الزراعة ووزارة العمل[1]. وفى مصر لدينا أمثلة لوزارات حديثة العهد – كوزارة التعليم العالى ووزارة البحث العلمى – كانت المهام التى تضطلع بها تدخل ضمن اختصاصات وزارات أخرى.

ولم يقتصر تزايد العدد على الوزارات فقط وإنما شمل الهيئات المستقلة أيضاً رغم حداثة ظهورها كصورة من صور الاقسام الادارية. فقد أخذ عدد هذه الهيئات فى الصعود بشكل ملحوظ، بل وبإسراف فى الايام الاخيرة فى كثير من البلاد التى كانت تنادى بالاشتراكية. وذلك كلما زاد تدخل الدولة فى المجالات الاقتصادية واتسع إطار القطاع العام.

ويرى علماء الادارة أن الافراط فى عدد الوزارات يؤدى لا محالة إلى نتائج عكسية. وقد اقترح البعض ألا يزيد عددها عن اثنتى عشرة وزارة.

---

(١) راجع Gournay السابق الاشارة إليه، ص ١١٨ .

وذهب آخرن إلى أبعد من ذلك ورأوا أن ست وزارات فقط تكفى، على أن تكون على النحو التالى:

- وزارة الداخلية.
- وزارة الخارجية.
- وزارة الدفاع.
- وزارة الشئون الاقتصادية.
- وزارة الشئون الاجتماعية.
- وزارة الشئون التعليمية والثقافية.

ويرى البعض إضافة وزارة مستقلة للمالية بجوار وزارة الاقتصاد، على أن تتولى وزارة واحدة الشئون الخارجية والدفاع فيظل العدد ستة ايضاً.

ويضيف هذا الفريق أن الاقلال من عدد الوزارات له مزايا متعددة منها:

١- سهولة التنسيق بين أعمال الوزارات، مما يؤدى إلى حسن سير الجهاز الادارى.

٢- تيسير الاتصال بين الادارة والجمهور، لسهولة معرفة الجهة الادارية المختصة.

٣- زيادة قوة وإمكانيات كل وزارة، وزيادة مقدرتها على القيام بالاعباء المكلفة بها على نحو أفضل وبتكاليف أقل.

٤- تركيز المسئولية مما ييسر مهمة الرقابة.

أسباب زيادة الوزارات:

ويمكن ارجاع قيام الوزارات الجديدة إلى أسباب كثيرة منها:

١- البحث عن زيادة فعالية الادارة بتقسيم وزارة ذات مجال نشاط واسع إلى عدة وزارات ليسهل ادراتها وترتفع انتاجيتها.

٢- تغير سياسة الدولة ورغبتها فى تحقيق هدف جديد يدفعها أحياناً إلى خلق وزارة مستقلة للإضطلاع بالاعمال المحققة لهذا الهدف. وذلك كانشاء وزارة لشئون الوحدة فى بعض البلاد ذات الطموحات الوحدوية.

٣- الاهمية العابرة التى تعطيها الاحداث لمشكلة ما قد تودى إلى خلق وزارة جديدة لتولى المهام المتعلقة بهذه المشكلة. ومثال ذلك الوزارات المنشأة أثناء الحرب أو بعدها، ووزارة السد العالى التى كانت قائمة فى مصر خلال فترة بنائه فى الستينات.

٤- الرغبة فى ارضاء الاحزاب المشتركة فى تكوين الحكومة الائتلافية، عن طريق انشاء وزارات جديدة لحفظ التوازن بين الاحزاب الممثلة فى هذه الحكومة، طبقاً لعدد ما لكل منها من مقاعد فى البرلمان.

٥- الرغبة فى إرضاء إحدى مجموعات الضغط groups de pression التى تقدر أن الدفاع عن مصالحها لن يتحقق على وجه مرض ما لم تكن ممثلة فى الوزارة.

٦- وأخيراً فإن الاعتبارات الشخصية يمكن أن تدفع إلى إنشاء وزارة جديدة تتناسب مع مقدرة أو ميول شخص معين. وذلك إما رغبة فى أن يكون عضواً فى الحكومة، وإما رغبة فى استبعاده من مجال القرارات السياسية الهامة بأن يولى وزارة لا أهمية لها إلا من حيث الظاهر، لتكون شاغلاً له أو مكافأة عما قام به من خدمات.

والواقع أن المبالغة فى تحديد عدد الوزارات – أو الاقسام الادارية بصفة عامة – زيادة أو نقصاً يؤدى لا محالة إلى نتائج غير مرغوب فيها. وتغيير البناء الحكومى بتعديل عدد الوزارات لا يصح أن يسير وفق الاهواء، وإنما

يجب أن يقوم على أساس علمى مدروس. فلا تقام وزارة جديدة إلا إذا كان الدافع اليها هو الرغبة فى الاهتمام بمسألة معينة ليس من المناسب أن يعهد بها إلى إحدى الوزارات القائمة، أو الرغبة فى حسن سير العمل فى احدى الوزارات بتقسيمها إلى أكثر من وزارة، نظراً لأن ضخامة مجال نشاطها قد أدى إلي عرقلة أعمالها وصعوبة خضوعها خضوعاً مثمراً لشخص وزير واحد. ويلاحظ أن الحجم الامثل لسعة نشاط كل وزارة، وبالتى عدد الوزارات اللازمة لتغطية كل نشاط الدولة إنما يتوقف على عوامل متعددة أهمها نوعية الوسط الذى يزاول فيه هذا النشاط، وطبيعة التنظيم الادارى المتبع ودرجة كفاءة موظفى الادارة. لذلك فإن حجم نشاط وزارة ما فى إحدى الدول يمكن أن يكون أضعاف ما يماثله فى دولة أخرى دون أن يدعو ذلك إلى ترجيح أى من الحجمين ترجيحاً مطلقاً، لأن كلا منها يتناسب مع ظروف بلده. ولذلك أيضاً فإنه يصعب تحديد العدد الأمثل للوزارات تحديداً موضوعياً جامداً يصلح للتطبيق فى كل زمان ومكان. وليس فى تأثير ظروف كل بلد على عدد ما بها من وزارات ما ينافى الصفة العلمية لمبادئ الادارة. إذ كما سبق ان رأينا لكل قاعدة علمية شروط تطبيق يجب توافرها لإمكان الاخذ بها بطريقة مجدية.

الباب الثاني

عناصر الادارة العامة

تقوم الادارة كهيئة تتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة على عنصرين أساسيين، هما العنصر البشرى الذى يتمثل فى العاملين فيها، والعنصر المادى الذى يظهر فيما تستخدمه الادارة من مواد وأدوات. لذلك نتناول هذا الباب بالدراسة فى فصلين:

الفصل الأول : عمال الادارة العامة.

الفصل الثاني : ماديات الادارة العامة.

الفصل الأول

عمال الادارة العامة

لا شك أن نجاح العنصر الانسانى الذى تقوم عليه الادارة فى أداء دوره يعد من أهم عوامل تقدم الادارة وحسن اضطلاعها بأعبائها الثقيلة ومهامها المتنوعة. فالوقوف على أفضل قواعد الادارة واستخدام احسن المعدات والادوات لا يمكن أن يؤدى حقيقة الى حسن سير الادارة وانتظام أعمالها ما لم يكن العاملون فيها على جانب لائق من الكفاءة والدراية والاعداد السليم.

وقد تضخم عدد موظفى الدولة الحديثة فى مختلف البلدان بشكل كبير. وأصبح فى كثير منها يعد بالملايين. وحظيت الوظيفة العامة اليوم باهتمام الجميع من مواطنين وعلماء ومسئولين. أما المواطنون فيرجع اهتمامهم إلى أن أحداً لم يعد يستطيع أن يستغنى فى حياته اليومية عن خدمات الموظفين أو يتجنب الاحتكاك بهم. وأما علماء الإدارة فقد كرسوا قدراً كبيراً من جهدهم وعنايتهم لدراسة هذا الجانب الهام من جوانب الادارة. وأما المسئولون فقد خصصوا نسبة من العاملين أنفسهم للتفرغ لحل المشاكل المتعلقة بهم. وذلك فى قسم متميز من أقسام الادارة يطلق عليه عادة إدارة شئون العاملين.

وتهدف ادارة العاملين إلى رعاية شئونهم المختلفة من تعيين وتدريب وتقييم وترقية ومرتبات وتنقلات وإنهاء خدمة ومعاشات. وفى ذلك تحقيق لمصالح كل من الإدارة وعمالها. وتتأتى مصلحة الادارة عن طريق حسن التعامل مع العاملين واستخدام أفضل امكانياتهم بمامن شأنه الوصول إلى أكبر كفاءة ممكنة للعمل الادارى. أما مصلحة العاملين فتراعى برعاية شئونهم والحفاظ على حقوقهم ورفع مستوى أعمالهم ومعيشتهم.

والأصل أن يتولى إدارة شئون العاملين كل رئيس ادارى بالنسبة لمرؤسيه أياً كان مستوى رئاسته. غير أن ظروف العمل وزيادة عدد الموظفين واعتبارات التخصص اقتضت تجميع أهم المسائل المتعلقة بشئون العاملين فى ادارة نوعية متخصصة يرأسها مدير يساهم فى رسم سياستها ويتولى تصريف أمورها، وذلك لمعاونة مختلف الرؤساء على أداء مهامهم المتعلقة بشئون العاملين.

واعترافاً بأهمية دور العاملين فى الادارة وسعياً وراء الاستخدام الأمثل لهم، فقد أنشئ فى مصر مجلس أعلى لتنمية القوى البشرية والتدريب عام ١٩٨٢، ويرأسه رئيس مجلس الوزراء ويضم المجلس فى عضويته عدداً من الوزراء المعينين ورئيس الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء. ويختص هذا المجلس برسم السياسة القومية لتنمية وحسن استخدام القوى البشرية، بما يحقق الربط بين احتياجات خطط التنمية وإمكانيات التعليم الفنى والتدريب المهنى والادارى، وكذلك دراسة حالة العرض والطلب بالنسبة للعاملين، واقتراح الحلول اللازمة للتنسيق بين حجم الطلب على العمالة داخلياً وخارجياً وبين توافر المعروض منها.

وإذا كنا نتحدث عن الموظفين أو العاملين فإننا لا نأخذ فى الاعتبار التفرقة التى قيل بها سابقاً فى مجال القانون الادارى بين الموظف والمستخدم والعامل، كما أننا لا نخص بالبحث موظفى الدولة دون غيرهم من موظفى أشخاص القانون العام الاخرى. وإنما نقصد بالموظف أو العامل - فى هذه الدراسة - كل من يتولى احدى الوظائف فى الهيكل التنظيمى لأى ادارة من الادارات التى تضمها الدولة، سواء كانت مركزية أم لا مركزية، وأياكان مستواها وطبيعة ما تتطلبه من أعمال.

ولتفهم أهم المسائل المتعلقة بموظفى الادارة العامة نوالى بالبحث مايلى من موضوعات:

١- طبيعة الوظيفة العامة.

٢- أساس ترتيب الوظائف العامة.

٣- مدى وحدة نظام الموظفين.

٤- اختيار الموظفين.

٥- تدريب الموظفين.

٦- مرتبات الموظفين.

٧- حوافز العمل الوظيفى.

٨- أهم مشاكل الموظفين فى مصر.

المبحث الأول

طبيعة الوظيفة العامة

يقصد بطبيعة الوظيفة العامة معرفة ما إذا كانت الوظيفة كعمل يؤدى فى خدمة الدولة تعتبر مهنة تتصف بالدوام والاستقرار، أم أنها مجرد عمل مؤقت لا يستمر فيه الموظف الا لمدة قصيرة من الزمن. وقد انقسمت دول العالم فى هذا المجال إلى فريقين تبنى كل فريق أحد الاتجاهين[1]. إلا إنه من حيث الواقع يندر أن نجد دولة تأخذ بنظام الوظيفة كمهنة أو بنظام الوظيفة كعمل مؤقت أخذا كاملاً، وعادة ما تطعم النظام الذى اختارته ببعض عناصر النظام المقابل. وذلك بصفة جزئية فى بعض مجالات النشاط فيها.

الوظيفة كمهنة مستقرة:

تعتبر الوظيفة فى هذا النظام سلك Carrière ومهنة يدخلها الموظف فى بداية حياته المهنية فيكرث نفسه لها ويبقى فيها حتى يبلغ سن التقاعد أو المعاش. ويرتفع مرتب الموظف ومستواه فى السلم الادارى بطريقة تدريجية كلما استمر فى ممارسة وظيفته. وتحاول الدولة ما أمكن أن توفر له الرضا والطمأنينة من الناحيتين المادية والنفسية حتى يقبل على مواصلة القيام بعمله ويتمكن من أداء مهام وظيفته على نحو لائق. ولا يرتبط مصير الموظف بوظيفة بعينها، وإنما يمكن نقله وترقيته من وظيفة إلى أخرى فى حدود التخصص العام الذى اشترط عند التعيين. وأحياناً فى خارج نطاق هذا التخصص إذا اكتسب الموظف من الخبرة والدراية ما يسمح له بمزاولة مهام الوظيفة التى ينقل اليها. ويخضع الموظف لنظام قانونى خاص تختلف

---

(١) راجع: Alain Plantey, Traité pratique de la Fonction publique, 1963, p. 10 et suiv.

أحكامه عن تلك التى يخضع لها الاجراء بصفة عامة، يتمتع بمقتضاه بمجموعة من الحقوق كما يلتزم بعدد من الالتزامات(١). وينتشر الاخذ بهذا النظام فى بلاد أوروبا الغربية باستثناء سويسرا وفنلنده، كما تأخذ به الغالبية العظمى من دول العالم.

وقد أخذت مصر بهذا الاتجاه فى نظرتها إلى الوظيفة العامة فاعتبرتها مهنة تتميز بالدوام والاستقرار وتخضع لنظام قانونى خاص. ولم تختلف هذه النظرة حتى قبل صدور قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حين كانت شئون الموظفين تحكمها تشريعات متفرقة. كما لم تتغير بعد الغاء هذا القانون عندما حل محله قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ثم القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١. ولا يزال الوضع على ما هو عليه كذلك فى ظل القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

أما من حيث تقييم هذا النظام فلا شك أن لكل نظام مزاياه التى ترغب فيه وعيوبه التى تنفر منه. ويقال فى مزايا نظام السلك الوظيفى أنه يؤدى إلى حسن سير الادارة نظراً لما يبعثه فى نفس الموظف من الرضا والاطمئنان. كما قد يدفع إلى حياد الادارة واستقلال الموظفين فى مواجهة الاحزاب السياسية ومجموعات الضغط. هذا بالإضافة إلى ما يخلقه هذا النظام فى نفس الموظف من ولاء للإدارة نظراً لإرتباطه بوظيفته طيلة حياته المهنية. ويقال فى عيوب نظام الوظيفة كمهنة أنه - بنقل الموظف مراراً من وظيفة إلى أخرى - لا يراعى اعتبارات التخصص الدقيق الذى من شأنه انجاز الاعمال بطريقة أسرع وصورة أدق. كما أن الضمانات التى يحيط بها الموظف قد تتحول إلى عقبة فى سبيل حركة الادارة وفاعليتها. ولا شك أن عدم وجود الثواب والعقاب بالقدر الكافى يمكن أن يقلل من شعور

(١) راجـع: Victor Silvera, la fonction publique et ses problèmes actuels, 1969, l'avant- propos.

الموظف بمسئوليته ويجعله قليل الاكتراث بنتائج عمله. وبالإضافة إلى ذلك فإن هذا النظام يمكن أن يضع العقبات فى سبيل خضوع الموظفين اللازم للسلطة السياسية أو يؤدى إلى عدم تطبيق قراراتها بنية حسنة.

ومع كل ما قيل ضد نظام الوظيفة كمهنة مستقرة، فقد ساد وانتشر فى معظم دول العالم، بل وبدأ يطبق جزئياً فى البلاد التى لا تأخذ به أصلاً لتبنيها للنظام الآخر، مما يدل على أن مزايا النظام الاوروبى تزن اكثر من عيوبه، أو أنه أكثر سهولة فى التطبيق.

الوظيفة كعمل مؤقت :

لا تعتبر الوظيفة فى هذا النظام مهنة مستديمة، وإنما مجرد عمل متخصص لا يختلف كثيراً عن الاعمال التى تتم فى مجال المشروعات الخاصة. فالوظيفة العامة لا تتميز بطابع الاستقرار والثبات الذى تتمتع به فى النظام السابق، وإنما تسيطر عليها فكرة التأقيت والدورية. وتعتبر كل وظيفة مهمة مستقلة عن غيرها من الوظائف، تتمثل فى أعمال محددة تقوم - فى العادة - على أساس من التخصص الشديد أو الدقيق. ويرتبط مصير الموظف بمصير وظيفته بحيث يؤدى الغاؤها إلى الاستغناء عن الموظف. وتعد فكرة الترقية التلقائية من وظيفة إلى أخرى غريبة عن هذا النظام وكذلك فكرة النقل دون اعداد سابق.

وقد نشأ نظام الوظيفة كعمل مؤقت فى الولايات المتحدة الامريكية كنتيجة لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية[1]. وبتتبع الأصل التاريخى لهذا النظام نجد أن الرئيس الامريكى جيفرسن Jefferson كان قد

---

(١) ثم يأخذ النظام الامريكى بفكرة الوظيفة كمهنة الا فى حدود ضيقة فى مجال بعض الوظائف ومنذ وقت قريب. راجع:

Leonard white, Introduction to the study of public administration, fourth edition, p. 324.

أعلن مبدأ توقيت الوظيفة العامة وأقره البرلمان بقانون Four years tenure act عام ١٨٢٠ باعتباره مبدأ ديموقراطياً يتيح الفرصة أمام أكبر عدد من أفراد الشعب لتولى الوظائف العامة. وفى عهد الرئيس جاكسون Jackson تغيرت النظرة إلى مبدأ التأقيت واعتبرت الوظائف العامة غنيمة للحزب المنتصر فى انتخابات الرئاسة يتصرف فيها كيفما يشاء ويشغلها بأنصاره وأتباعه. وقيل فى تبرير ذلك أيضاً أنه تطبيق للأفكار الديمقراطية، لأن فى ارتباط مصير الوظائف العامة بنتيجة الانتخاب اخضاع لها لرقابة الشعب الذى يرجح حزب على آخر، كما أن فيه ضماناً لعدم طغيان هيئة الموظفين على الرئيس المنتخب.

غير أن الاحزاب أساءت استخدام مبدأ توقيت الوظيفة فى كثير من الاحيان. وتبلورت عيوب النظام مع الحاجة إلى استقرار الموظفين بعد الزيادة الهائلة التى طرأت فى أعباء الدولة. وظهرت الجمعيات وأنشئت اللجان للمطالبة باصلاح نظام الوظائف الذى قتل بسببه الرئيس جارفيلد Garfield عام ١٨٨١. وكان من نتيجة ذلك أن صدر قانون Pendleton act سنة ١٨٨٣، فقضى بأن يتم التعيين فى الوظائف على أساس الكفاءة والجدارة. إلا أن هذا القانون لم يقض على تدخل النفوذ الحزبى تماماً، لأنه ليس عام التطبيق على جميع وظائف الحكومة المركزية، وإنما يسرى فقط على الوظائف الداخلة فيما يسمى بالخدمة المدنية Civil service بالمقابلة بتلك التى يضمها نظام الغنائم Spoil system. وبالإضافة إلى ذلك صدرت بعض القوانين التى أنشأت وظائف مهنية دائمة، كما هو الحال فى قانون Rogers act الصادر سنة ١٩٣٤ متعلقاً بوظائف الخارجية الامريكية[1].

---

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامة، ص ٤٢، وما بعدها، وراجع أيضاً: Gerard conac, La fonction publique aux Etats Unis, Essai sur le régime du civil service fédéral, 1958, Lebrairie A. Colin, p. 31 et suiv.

ويؤخذ بنظام تأقيت الوظائف كذلك إلى حد ما فى كل من سويسرا وفنلنده. ومن الغريب أن تتشابه نسبياً طبيعة الوظيفة العامة فى الولايات المتحدة الامريكية والبلاد الشيوعية رغم اختلاف الانظمة السياسية فيها. إذ أن البلاد الشيوعية تأخذ هى الأخرى فى حدود كبيرة بنظام الوظيفة كعمل مؤقت، وذلك مع اختلافات يسيرة فى التطبيق.

ففى البلاد الشيوعية لا تعتبر الوظيفة العامة – إلا فى أضيق الحدود – مهنة دائمة يخضع الموظف فيها لقواعد محددة. ويتمتع الحزب الشيوعى وأجهزته المختلفة بسلطة مطلقة فيما يتعلق بالتعيين وإنهاء الخدمة فى الوظائف العامة. ويشترط فى الموظف أن يكون على جانب كاف من الولاء السياسى والتشبع بالفكر الماركسى وأن يكون لديه حد أدنى من المعرفة فى شئون الوظيفة التى يعهد بها إليه.

وقد تفاوتت البلاد الشيوعية فى مدى أخذها بهذا النظام. ففى بلاد أوروبا الشرقية – قبل سقوط الشيوعية فيها – كان نظام الموظفين متأثراً – إلى حد ملحوظ – بنظام الموظفين السائد فى الجانب الغربى من القارة. وفى الاتحاد السوفيتى البائد لم يوجد مثل هذا التأثير إلا فى نطاق طفيف. أما فى الصين الشعبية فإن فكرة الوظيفة كمهنة دائمة تعد فكرة ممقوتة لدرجة أن الصينيين يكرهون حتى استخدام كلمة «موظف». ويرجع ذلك إلى اعتبارات تاريخية وذكرى سيئة تعلقت بموظفى عهد ما قبل الثورة الشيوعية هناك. ويتمتع الحزب الشيوعى الصينى فى مجال الوظيفة العامة بسلطة مطلقة. فله أن يعين من يشاء فى الوظيفة التى يراها. وله أن ينقل أى موظف صغير إلى أعلى درجات السلم الإدارى، أو أى موظف كبير إلى أدنى الدرجات فيصير مجرد عامل يدوى فى أحد المصانع أو الحقول. كل ذلك حسب المصلحة التى يقدرها الحزب[1].

---

(١) راجع: M. Gazier, La fonction publique dans le monde, 1970, p. 62 Institut international d'administration publique.

ولنظام الوظيفة كعمل مؤقت مزاياه التى يتذرع بها انصاره وعيوبه التى يحتج بها معارضوه. فيقال فى مزاياه أنه تطبيق دقيق لمبدأ التخصص. يؤدى إلى سرعة انجاز العمل واتقانه. كما أنه لا يثير مشاكل الترقية من وظيفة إلى أخرى بما تتضمن من صعوبات. ويقال فى عيوب هذا النظام أنه كثير التكاليف يتطلب تنفيذه جهداً فنياً صعباً. ويستلزم حصر جميع وظائف الدولة وتصنيفها تصنيفاً دقيقاً، وبيان أعمالها ووضعها فى مكانها المناسب من جهاز الدولة الادارى. لذلك فإن نجاحه يعتمد إلى حد كبير على الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فى البلد المطبق فيها، بحيث يصعب نقله إلى مجتمع مختلف الظروف، خاصة فيما يتعلق بدرجة التقدم وعقلية المواطنين. هذا بالإضافة إلى أن هذا النظام لا يسمح باستقرار الموظفين فى وظائفهم، مما ساهم فى خلق اتجاه نحو الاخذ بنظام الوظيفة كمهنة دائمة فى كل من أمريكا والدول الشيوعية على السواء.

المبحث الثاني

أساس ترتيب الوظائف

يقصد بترتيب الوظائف تحديد أنواعها والاعمال التى يتضمنه كل منها والدرجات التى ترصد لها فى السلم الادارى. ويتم ذلك عن طريق دراسة الاعمال العامة من حيث طبيعتها وأهميتها ثم تصنيفها حسب مقتضيات التخصص اللائق. وتعتبر هذه العملية عنصراً جوهرياً فى بناء الجهاز الادارى وتنظيمه، ويتوقف عليها إلى حد كبير مدى نجاح هذا الجهاز فى الاضطلاع بأعبائه.

وأساس ترتيب الوظائف لا يخرج عن أحد أمور ثلاثة هى العمل الوظيفى، والموظف ذاته، والوظيفة والموظف معاً. ويختلف الاساس الذى يقوم عليه ترتيب الوظائف العامة من بلد إلى آخر. ويتأثر إلى حد كبير بالاتجاه المأخوذ به فيما يتعلق بطبيعة الوظيفة العامة. غير أن ذلك لا يصل إلى حد القول بصفة عامة بأن البلاد التى تأخذ بنظام الوظيفة كمهنة مستقرة تتخذ من الموظف أساساً لترتيب الوظائف، أما البلاد التى تتبنى نظام الوظيفة كعمل مؤقت فيقوم ترتيب الوظائف فيها على أساس أعمال هذه الوظائف.

العمل الوظيفي كأساس للترتيب:

يقوم ترتيب الوظائف فى النظام الأمريكى على أساس العمل المحدد الذى يمكن أن يعهد به إلى الموظف. وهذا العمل المسمى بالانجليزية Position أى مركز عمل يختلف عن الوظيفة emploi بالمعنى الأوروبى ويطلق عليه بالفرنسية Poste de travail. فهذا العمل – وليس الموظف – هو الأساس فى ترتيب الوظائف فى النظام الامريكى. فالموظف لا يتدخل هناك إلا لشغل الوظيفة. ويبدو أن ترتيب الوظائف فى البلاد الشيوعية أيضاً يقوم

على أساس العمل الوظيفى، وإن كانت درجة التخصص فى الوظائف لا تبلغ ما بلغت إليه فى الولايات المتحدة[1].

الموظف كأساس للترتيب:

يعتبر الموظف بمؤهلاته وظروفه هو الأساس الأول الذى يقوم عليه ترتيب الوظائف فى الغالبية العظمى من دول العالم. ولا تدل الوظيفة فى هذا النظام على عمل محدد بذاته بل تتضمن أعمالاً متعددة متنوعة. فالمهندس أو الطبيب مثلاً يمكن أن يقوم بأعمال مختلفة تدخل كلها فى نطاق وظيفته.

الوظيفة والموظف كأساس للترتيب:

إن الأساس السليم لترتيب الوظائف يجب أن يشمل كلاً من الوظيفة بخواصها والموظف بظروفه. ذلك أن تنظيم الجهاز الادارى يستلزم، بالإضافة إلى الاهتمام بالوظيفة وتقسيماتها وأعمالها ودرجاتها ومشاكلها، العناية بالموظف الذى يتولاها من حيث مؤهلاته وشروط تعيينه وحقوقه والتزاماته وما يخضع له من أحكام. فالوظيفة والموظف معاً هما الأساس السليم لترتيب الوظائف العامة. وليس من الصواب الاعتماد على احدهما دون الآخر. بل ولا يمكن من حيث الواقع أن يقوم ترتيب الوظائف فى أى نظام من الانظمة على أساس الوظيفة فقط أو الموظف وحده بصفة مطلقة. فلا شك أن النظام الامريكى رغم اعتداده أساساً بالعمل الوظيفى لا يهمل الموظف تماماً فيما يضع من تنظيمات وأحكام. كما أن النظام المقابل رغم اعتداده بالموظف أساساً لا يترك الوظيفة وراء ظهره كلية، وأنما يضعها فى

---

(١) يندر وجود مراجع علمية متخصصة فى الوظيفة العامة فى النظام الشيوعى، وإنما يتحدث الكتاب عنها بصورة غير كافية ضمن موضوعات سياسية.

الاعتبار فى حدود معينة. وهذا يتضح فى النظام الفرنسى على وجه الخصوص.

وفى مصر ظل نظام ترتيب الوظائف يقوم على أساس الموظف دون عناية كافية بالوظيفة وتقييمها وتحليلها وما تتضمنه من واجبات ومسئوليات إلى أن صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤. وذلك بغض النظر عن بعض المحاولات التى بذلت لتنظيم الوظيفة دون أن تتم أو يكتب لها النجاح. وذلك كمشروع قانون التوظف الذى أعد فى عام ١٩٥٧. وخطة ترتيب الوظائف التى رسمها ديوان الموظفين فى نفس العام. وقد أقام قانون العاملين سالف الذكر ترتيب الوظائف على أساس الوظيفة والموظف معاً[١]. ولكن قيام قوانيننا على أساس الوظيفة والموظف لا يعنى أننا قد بلغنا المثال فى هذا المجال. إذ ليست العبرة بالنصوص الجذابة أو القوانين المنمقة، وإنما هى بالتطبيق السليم لها. وكم من قوانين أحسن وضعها ثم أسئ تنفيذها فى العمل. فظلت قليلة الجدوى من الناحية العملية. ويكفى أن نعلم أن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد ألغى ليحل محله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ دون أن تكون لائحته التنفيذية قد صدرت بعد. ولم يختلف القانون الجديد كثيراً عن سابقة من حيث الاساس الذى قام عليه. ثم الغى هذا الاخير واستبدل به القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ دون أن يتم ترتيب الوظائف العامة فى مصر على النحو المأمول. ويرجع ذلك فى حدود كبيرة إلى صعوبة عملية تصنيف الوظائف وتوصيفها، وحاجتها إلى مجهود شاق وعمل فنى دقيق، وإذعان من جانب السلطة السياسية للتوجيهات العلمية القائمة على أساس من مبادئ الادارة السليمة.

---

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد مهنا، السابق الإشارة إليه، ص ١٣٣ ومابعدها.

المبحث الثالث

مدي وحدة نظام الموظفين

ثبت بالتجربة أن قواعد نظام الموظفين لا يمكن أن تكون موحدة بصفة مطلقة بالنسبة لجميع العاملين فى الدولة، وإنما يجب أن تتنوع فى حدود معينة لتحقيق الهدف منها. وذلك لاعتبارات مختلفة يصعب تجاهلها أو صرف النظر عنها.

عوامل تنوع نظم الموظفين:

يرجع تنوع النظم القانونية التى تحكم الوظائف العامة الى اعتبارات متعددة، أهمها ما يلى:

١- طبيعة اعمال الوظيفة:

لا شك أن طبيعة اعمال الوظيفة تدخل فى الاعتبار عند تحديد القواعد التى تحكم هذه الوظيفة. فقد تعترف الدولة بحق الاضراب مثلاً بالنسبة لبعض طوائف الموظفين كالمدرسين ورجال البريد، ولكنها تنكر نفس الحق على العاملين فى مرفق الشرطة نظراً لخطورة هذا المرفق ولزومه لحفظ الأمن والنظام فى الدولة. ودرجة الولاء التى تتطلبها الحكومة فيمن يعمل فى بعض الوظائف ذات الطابع الخاص كوظيفة سفير فى دولة أجنبية أو رئيس إحدى الوحدات المحلية هى لا شك أكبر من تلك التي تتطلبها فيمن يشغل احدى الوظائف العادية التى ليس لها مثل هذا الطابع كوظيفة موثق بالشهر العقارى ووظيفة مفتش بالسكك الحديدية.

٢- مدي المجهود المتطلب:

إن درجة المجهود الذى تتطلبه أعمال كل وظيفة يجب أن تؤخذ فى

الحسبان عند اعداد القواعد التى تحكم الوظيفة. فمن الوظائف ما يتطلب اعمالاً كثيرة مرهقة طوال فترة العمل، ومنها ما تتسم أعماله بالسهولة والبساطة وعدم الجهد. ومن العدل والمصلحة أن يكون لذلك وزنه، على الاخص فيما يتعلق بتحديد حقوق وواجبات الموظف تجاه جهة الادارة التى يعمل بها.

٣- درجة الكفاءة والتأهيل :

من المعروف أن أحكام الموظفين خاصة تلك المتعلقة بالحقوق والالتزامات تختلف فى حدود معينة حسب درجات الكفاءة والمؤهلات الوظيفية. والاصل أن يؤدى اختلاف المؤهل إلى اختلاف الوظيفة. وحتى إذا حدث وتنوعت المؤهلات بالنسبة لمن يعملون فى وظيفة واحدة – وهو ما يحدث فى حالة عدم كفاءة التنظيم الوظيفى – فكثيراً ما يعامل القانون صاحب المؤهل الاعلى معاملة أفضل. خاصة فيما يتعلق بالمرتبات والمزايا التى يتمتع بها فى وظيفته.

٤- حالة سوق العمل :

وأخيراً فإن حالة سوق العمل يجب أن يكون لها أثر على القواعد التى تحكم الوظيفة العامة. وذلك حتى تتمكن الادارة من الحصول على القدر الذى يلزمها من مختلف طوائف الموظفين بطريقة ميسرة. فمن المعروف أن بعض التخصصات يقل وجودها ويزيد الطلب عليها فى سوق العمل، ويستلزم جذبها إلى ميدان الوظيفة أن توضع لها من القواعد ما يمكن أن يستهويها للعمل فى ادارات الدولة. وعلى العكس من ذلك فإن من التخصصات ما يكتظ به السوق ولا تحتاج الادارة بشأنه إلى اغراء اصحابه للعمل كموظفين.

الحد الأدني لوحدة القواعد :

إذا كانت بعض الاعتبارات تدعو إلى تنويع قواعد التنظيم الوظيفى، فإن تحقيق درجة معينة من الوحدة فى هذا التنظيم على مستوى الدولة بصفة عامة يعد من الأمور الضرورية فى الحدود التي لا تتعارض مع هذه الاعتبارات. وذلك لأن وحدة التنظيم تساعد على سهولة تطبيق قواعده. كما أن التفرقة بين العاملين دون مبرر موضوعى تتنافى مع مبادئ المنطق والعدالة والمساواة.

المبحث الرابع

اختيار الموظفين

مشاكل الاختيار:

يثير اختيار الموظفين الذين تحتاج إليهم ادارات الدولة كثيراً من المشاكل التى يتوقف حلها إلى حد كبير على إمكانية تحديد حاجات هذه الادارات من الموظفين(١). ولكن تحديد ما تحتاج إليه كل ادارة من كل فئة من فئات الموظفين يعد من الأمور غير اليسيرة فى معظم بلاد العالم. وذلك لأسباب متعددة أهمها أن هذا التحديد يفترض سبق تقدير طبيعة وحجم مهام كل مرفق من مرافق الدولة وليس هذا بالأمر السهل أيضاً. ومن ناحية أخرى فإن تحديد كل الوظائف المطلوبة لإدارة من الادارات والاعمال التى تضمها كل وظيفة يتطلب بذل مزيد من الجهد. وأخيراً فإن وجهات النظر تختلف فيما يتعلق بطبيعة ودرجة الكفاءة المطلوبة للوظائف المختلفة، خاصة العليا منها والمتوسطة، نظراً لتدخل العوامل النفسية والشخصية من جانب من يقومون بهذا التحديد. إذ غالباً ما يميل المسئولون إلى محاباة وترجيح أبناء تخصصهم، ولعل ذلك يرجع - ولو جزئياً - إلى ظاهرة الزهو وحب الذات(٢).

ويظهر كثير من هذه المشاكل بجلاء ووضوح ابان اعداد القرارات المالية والمناقشات التى تدور بين المختصين بشئون الميزانية وكبار موظفى الوزارات. فالأولون يضعون فى الاعتبار بحكم عملهم الاقتصاد فى

---

(١) راجع: Alain Planty, Traité pratique de la fonction publique, 2e éd., t, II, p. 375 et suiv.

(٢) وقد لوحظ عملاً زيادة عدد المعيدين من الحقوقيين أو التجاريين فى بعض الوزارات فى الفترات التى يكون الوزير المختص فيها حقوقياً أو تجارياً.

مخصصات الموظفين حتى لا تتضخم على حساب المخصصات الاخرى فى الميزانية. والآخرون – بطبيعة مراكزهم ايضاً – عادة ما يطالبون بزيادة عدد موظفى اداراتهم ورفع مستوى الاجور فيها.

طرق الاختيار:

تتنوع طرق اختيار الموظفين. فقد تلجأ الادارة إلى الشهادات على اختلاف أنواعها. وتعتمد الادارة أحياناً على مسابقات التعيين. كما تفضل فى أحوال أخرى الاختيار الحر غير المقيد بأى قيد.

١- الشهادات المختلفة:

تقدر الادارة أحياناً الاكتفاء بالتكوين والمعرفة المكتسبة بالحصول على الشهادات المدرسية أو الجامعية كشرط لشغل وظائفها. وتعتبر ممارسة العمل كفيلة بمنح الموظف ما يلزم من الخبرة المهنية والتخصص الدقيق. وقد كان تطبيق هذا النظام أكثر انتشاراً فى الماضى منه فى الوقت الحاضر، حيث أصبح كثير من الادارات يرى أن الحصول على مثل هذه الشهادات فى حد ذاته ليس دليلاً كافية على كفاءة الموظف للقيام بمهنة معينة. لذلك لجأت بعض الادارات إلى تكملة نظام التعيين بناء على الشهادات إما عن طريق اجراء الاختبارات التى تبين مدى معرفة المرشح لشئون الوظيفة المراد شغلها، أو عن طريق انشاء هيئات تعليم مهنية فى داخل الادارات نفسها لتقوم بتكملة التكوين المهنى للموظف(١).

وتعول الادارة الحديثة فى كثير من الاحوال على شهادات الخبرة، بل وتفضلها أحياناً على الشهادات المدرسية باعتبارها دليلاً كافياً على دراية

---

(١) راجع: Victor Silvera, La fonction publique et ses problèmes acuels, p. 272 et suiv.

صاحبها وتخصصه فى الفرع الذى مارس العمل فيه فعلاً. وتلاحظ هذه الظاهرة بصورة أوضح فى الولايات المتحدة الامريكية والبلاد الأوروبية وتلك التى قطعت فى التقدم الفنى شوطاً طويلاً.

٢- مسابقات التعيين :

قد يتم اختيار الموظفين عن طريق اجراء مسابقات التعيين، بأن يتقدم المرشحون لامتحان تتمكن الادارة بواسطته من اختيار من تتوافر لديه المعرفة والكفاءة التى تراها لازمة لشغل ما لديها من وظائف وبالقدر الذى تريده. وقد أخذ نظام المسابقات ينتشر فى كثير من الادارات نظراً لما ينطوى عليه من موضوعية الاختيار والبعد عن ادخال العوامل الشخصية فيه(١). إلا أن هذه الطريقة إذا كانت تؤدى إلى اختيار المرشحين الذين يتمتعون بذاكرة قوية ولديهم حصيلة كافية من المعلومات، فإنها لا تكشف عن الصفات الاخرى التى قد تهم الوظيفة كالمقدرة على القيادة واتخاذ القرارات، ومدى تحمل المسئولية، وروح التجديد. لذلك جرى البحث عن الطرق المكملة التى يمكن أن تكشف عن هذه المقدرات لدى المرشح. وقد أمكن فعلاً تعديل نوعية اختبارات الكفاءة – فى حدود لا بأس بها – بصورة تسمح بالافصاح عن استعدادات وامكانيات المرشح الحقيقية. وذلك فى كثير من البلاد المتقدمة.

٣- الاعداد المدرسي :

قد تتولى الادارة بنفسها انشاء مدارس فنية متخصصة لاعداد بعض نوعيات الموظفين الذين تحتاج إليهم اعداداً تخصصياً مناسباً. وتلتزم الادارة

---

(١) راجع: Fougère, Fonction publique comparé,Institut international d'administration publique, 1969, p. 72 et suiv.

عادة بتحمل نفقات التعليم، بل ونفقات معيشة الطلاب أحياناً مقابل التزامهم – بمقتضى عقود ادارية – بالعمل لديها بعد التخرج لمدة معينة. ومن أمثلة هذه المدارس مدارس المعلمين والمعلمات، ومدارس الممرضات، ومدارس الشرطة، ومدارس القضاة، ومدارس الادارة. وأهم مزايا هذه الطريقة أنها تؤدى إلى حصول الإدارة على أصحاب التخصصات المطلوبة من الموظفين على وجه الدقة، لأن اعدادهم الفنى يتم بمعرفتها، وبقدر حاجتها. إذ أن هذه المدارس لا تقبل من الطلبة إلا ما يتناسب والعدد المطلوب الذى يسد حاجة الادارة الفعلية لهذه الفئات من الموظفين.

٤- الاختيار الحر:

يتم تعيين الموظفين أحياناً عن طريق الاختيار الحر الذى يقوم به رجال سياسيون دون التقيد بشكليات معينة. وهذا النوع من الاختيار له تطبيقات كثيرة وواضحة فى الولايات المتحدة الامريكية والبلاد الشيوعية. ويندر الالتجاء اليه فى بقية دول العالم – الا فيما يتعلق بتعيين كبار موظفى الادارة وفى حدود معينة – نظراً لما قد ينطوى عليه الاختيار الحر من تغليب للاعتبارات الشخصيةعلى الاعتبارات الموضوعية فى اختيار الموظف، وما يمكن أن يؤدى إليه ذلك من ضرر بصالح العمل.

تحديد الكفاءة:

يعد تحديد الكفاءة المطلوبة لكل وظيفة من المسائل اللازمة لحسن سير الادارة. ويتمثل تحديد هذه الكفاءة فى بيان طبيعة ودرجة المعرفة التى يجب أن يتمتع بها الموظف. وعادة ما يرجع فى ذلك إلى الدرجات والشهادات المدرسية والجامعية. إلا أن مسألة الخبرة والشهادات المهنية قد أخذت هى الاخرى – كما سبق القول – تحتل مكانها فى هذا المجال. وغنى

عن البيان أن وضع كل موظف فى الوظيفة التى تتناسب مع تكوينه وإمكانياته بلا افراط أو تفريط يؤدى إلى حسن القيام بالعمل من ناحية وعدم زيادة النفقات بلا مبرر من ناحية أخرى. ونتحدث فيما يلى عن طبيعة ودرجة كفاءة الموظف:

١- طبيعة كفاءة الموظف:

يتساءل الباحثون عما إذا كان من الافضل اختيار الموظف على اساس أنه مزود بتكوين عام يسمح له بممارسة أنواع مختلفة من العمل، أم على أساس أنه متخصص تخصصاً دقيقاً فى مجال معين لديه فيه قدر كبير من الدراية والمعرفة. وقد اختلفت البلاد فى الاخذ بأى من النظامين:

ففى البلاد الأوروبية وكثير من البلاد الاخرى يؤخذ بنظام تعدد التخصصات Polyvolence. وفى هذا النظام يختار الموظف الذى لديه نوع معين من الثقافة والمعرفة بحيث يكون قادراً على ممارسة أعمال مختلفة فى داخل نفس المرفق أو حتى فى مجال عدة مرافق مختلفة إلى حد ما. وعلى الادارة أن تقوم بوضع الموظف فى المكان الذى يوافق مقدراته واستعداداته. ويتم تدريب الموظف على العمل الذى يوكل إليه فى حقل العمل نفسه لكى يكتسب نوعاً من التخصص الفنى والخبرة العملية. وهكذا يكون الموظف قادراً على اكتساب تخصصات متنوعة فى النطاق الذى يعمل فيه مما يجعله فى النهاية واسع الافق ملماً بكثير من الخبرات كفؤاً لتولى مناصب الادارة العليا. ويسهل على الادارة اجراء التنقلات والترقيات بين موظفيها بما يتمشى مع كفاءة ومقدرة كل موظف من ناحية ومصالح الادارة العامة فى نفس الوقت.

أما فى الولايات المتحدة الامريكية فإن نظام التخصص الدقيق فى

الاعمال التى تتطلبها الوظيفة حسب طريقة التنظيم العلمى للعمل هو النظام المأخوذ به فى الادارة الفيدرالية وفى ادارات أغلب الولايات. ويتلخص هذا النظام فى تقسيم كل مرفق إلى مراكز وظيفية Position ثم توضيح وتحليل الاعمال التى يتضمنها كل مركز، وبيان الشروط التى تحيط بها، وما إذا كانت تتطلب مجهوداً عقلياً أم جسمانياً، وطبيعة ومدى المعرفة والكفاءة المطلوبة فيمن يشغلها. ثم يلى ذلك تحديد الطريقة المناسبة لتكوين وإختيار الموظف. ونتيجة لاتباع هذا النظام توجد من التخصصات فى الادارة الفيدرالية الامريكية ما هو غير معروف فى غيرها من البلاد. ومثال ذلك التخصص فى الاقتصاد الريفى أو فى المشتريات الصناعية. ويرجح الامريكيون هذا النظام لعدة اعتبارات أهمها أنه تطبيق منطقى ودقيق لمبدأ تقسيم العمل. وأنه يؤدى إلى تخفيض نفقات تكوين الموظف. ولأنه يمثل أعدل الطرق لتوزيع الاجور، إذ أن تحديد العمل تحديداً دقيقاً هو الذى يمكن من تقدير الاجر المناسب لهذا العمل. وأخيراً فإن نظام الوظيفة كمهنة يقضى فيها الموظف حياته متبعاً نظاماً معيناً من التدرج قد أعد سلفاً يعتبر نظاماً لا يتناسب مع العقلية الأمريكية، ويقال فيه دائماً أنه من أهم اسباب البيروقراطية فى العالم.

٢- درجة كفاءة الموظف:

يجب أن تكون درجة الكفاءة المطلوبة مناسبة للوظيفة المراد شغلها وما تتضمنه من أعمال. وذلك لأن وضع موظف تقل درجة كفاءته عن الدرجة اللازمة للقيام بأعمال الوظيفة يؤدى إلى عدم القيام بهذه الاعمال على وجهها الصحيح. حقيقة قد يكتسب الموظف بعد قيامه بوظيفته وبمرور الزمن قدراً من الخبرة والمعرفة يجعله كفؤاً لعمله الذى كان أعلى من مستوى تكوينه، لكن هذا ليس بالأمر المؤكد ولا يحدث فى جميع الاحوال.

أما وضع موظف من ذوى الكفاءات العالية فى وظيفة تتطلب مهامها درجة أقل من الكفاءة فإنه أيضاً يخالف قواعد التنظيم السليم، إذ يؤدى إلى زيادة التكاليف دون مبرر. ويدفع الموظف إلى القيام بأعمال وظيفته دون اكتراث أو اهتمام، نظراً لاحساسه بقلة أو تفاهة هذه الاعمال بالمقارنة بمقدراته ومعارفه. ومن أهم الاسباب التى تؤدى إلى شغل الوظائف التى لا تستلزم قدراً كبيراً من الكفاءة بموظفين من ذوى الكفاءات الكبيرة عدم وجود وظائف مناسبة كافية لهؤلاء الموظفين. والرغبة فى توظيف خريجى الجامعات ومكافحة البطالة الظاهرة بينهم بطريقة أو بأخرى.

تحديد عدد الموظفين :

يعد تحديد العدد الامثل من الموظفين الذين تحتاج اليهم كل ادارة من الأمور الهامة فى حسن اداء اعمال الوظائف وتقليل نفقاتها. فيجب أن تساهم كل إدارة – بمعاونة هيئات البحث والدراسة الادارية – فى تحديد العدد اللازم لها بطريقة موضوعية. فلا تفرضه أو تنفرد به الحكومة لتنفيذ سياستها التى قد لا تتفق مع المبادئ العلمية فى الادارة. ويجب ألا يعين من الموظفين إلا العدد الذى تحتاج إليه الادارة فعلاً دون زيادة أو نقص. وذلك لأن قلة عدد الموظفين فى الادارة يعرقل أعمالها ويثقل كاهل موظفيها. كما أن كثرة هذا العدد تعوق تلك الاعمال ايضاً وتنقص من الشعور بالمسئولية لدى الموظفين لاتكال كل منهم على الآخر واستهانته بالقدر القليل من العمل المعهود به إليه. بالإضافة إلى زيادة الاعباء المالية للإدارة. وتلجأ الحكومة أحياناً إلى توظيف من لا تحتاج إليهم الادارة حقيقة، فتملأ بهم مكاتب المصالح بلا فائدة، بقصد محاربة البطالة، فلا يترتب على ذلك إلا استبدال البطالة المقنعة أو المستترة بالبطالة الظاهرة أو السافرة. رغم أن الأولى قد

تكون أشد خطورة من الثانية. وذلك لأن عدم تعيين طالب الوظيفة لعدم حاجة الادارة اليه عادة يدفعه إلى البحث عن عمل تعيين طالب الوظيفة لعدم حاجة الادارة إليه يدفعه عادة إلى البحث عن عمل آخر يرتزق منه فى مجال المشروعات الخاصة فى داخل الدولة أو خارجها. وقد ثبت عملاً أن تأخر أو عدم التعيين كان سبباً فى نجاح كثير من طالبى الوظائف فى شق طريق حياتهم المهنية على نحو أفضل، واتضح أن ما حسبوه شراً كان خيراً لهم. وازد ايمانهم بقول الله تعالى «عسى أن تكرهوا شيئاً وهو خير لكم، وعسى أن تحبوا شيئاً وهو شر لكم، والله يعلم وأنتم لا تعلمون»[1].

---

(١) الآية ٢١٦ من سورة البقرة.

المبحث الخامس

تدريب الموظفين

تعريف التدريب:

يمكن تعريف التدريب بأنه تزويد الموظف بقدر من المعلومات والمهارات والسلوكيات التي من شأنها أن تجعله قادراً على القيام بأعباء وظيفة معينة بكفاءة أفضل.

ويقصد بالمعلومات مجموعة القواعد أو البيانات أو الارشادات العلمية المتعلقة بالوظيفة. ولا يقتصر التدريب على تزويد الفرد بقدر من المعلومات، والا تعلق الأمر بمجرد تعليم. إذ أن التدريب يشمل بالاضافة إلى المعلومات اكساب المهارات أو القدرات المتمثلة فى إمكانية القيام بأعمال فنية معينة كاستخدام الآلات وأدوات العمل على اختلاف أنواعها. كما يتضمن التأثير فى سلوكيات العمل وهى اخلاقيات التصرف ازاء الآخرين من العاملين أو المتعاملين مع الموظف. ولا شك أن حسن السلوك يشيع نوعاً من المودة والتعاون فى جو العمل يساعد على حسن الاضطلاع به.

وبذلك يجمع التدريب بين ثلاثة جوانب:

١- الجانب العلمى ويتعلق بزيادة المعارف والمعلومات النظرية.

٢- الجانب العملى ويتصل باكتساب المهارات وطرق العمل.

٣- الجانب النفسى ويتمثل فى تهذيب السلوك فى مجال العمل وتنقيته من الرذائل. بالإضافة إلى تنمية المقدرة على مواجهة المصاعب وتحليل المشاكل والمفاضلة بين الحلول والتجديد فى العمل.

ويهدف التدريب إلى زيادة الكفاءة الانتاجية للادارة عن طريق استثمار

العنصر البشرى فيها بزيادة قدرات العاملين المهنية والعلمية فى وظائفهم، أو بتطويعها لتتلائم مع وظائف جديدة يعينون فيها أو ينقلون أو يرقون اليها. وفى ذلك تحقيق لمصلحة الادارة والموظف معاً. بل وتحقيق للمصلحة العامة فى الدولة كلها.

أنواع التدريب :

يتنوع تدريب العاملين إلى أنواع متعددة بالنظر إلى الاعتبارات المختلفة التى ينظر من خلالها إليه. ولعل أهم أنواع التدريب ما يلى:

- تدريب التعيين.
- تدريب الاتقان.
- تدريب التحويل.

ونتحدث فيما يلى عن كل منها بشئ من الايجاز:

١- تدريب التعيين :

يقصد بتدريب التعيين تأهيل المرشح أو الموظف تأهيلاً تخصصياً دقيقاً لشغل وظيفة معينة. ويكثر الالتجاء إليه وتزداد أهميته فى البلاد التى لا تأخذ بنظام التخصصات الدقيقة فى الدراسات والبرامج التى تقدمها بالمدارس والمعاهد والجامعات التى تخرج الموظفين. وذلك كما هو الشأن فى أغلب الدول الاوروبية والمتخلفة.

وتدريب التعيين قد يكون سابقاً على التعيين وقد يكون لاحقاً:

أ -أما التدريب السابق على التعيين فلا يكون المتدرب خلاله موظفاً، وإنما مرشح لتولى وظيفة من الوظائف. وتتولى إدارة التدريب المختصة اعداد المرشحين لتولى الوظائف اعداداً علمياً وعملياً يتناسب والوظائف التى سيشغلونها. وعادة ما يجرى لهم امتحان تقييم فى نهاية مدة التدريب للتأكد من استيعابهم وكفاءتهم، واستبعاد غير الصالح منهم

ب- وأما التدريب اللاحق على التعيين ففيه يتم تعيين الموظف ثم ينال قبل تسلم العمل قسطاً من التمرين العملى فى المجالات المتصلة بوظيفته، بالاضافة إلى القدر اللازم من التوجيهات النظرية الموضحة للحقوق والواجبات المتعلقة بالوظيفة.

٢- تدريب الاتقان :

يهدف هذا النوع من التدريب الى الارتفاع بمستوى اداء الموظف لمهام وظيفته التى يتولاها من قبل من حيث جودة الإنتاج وكميته. وذلك عن طريق تزويد الموظف بأحدث المعلومات وطرق العمل والمهارات المتعلقة بأعماله الوظيفية. ويدخل فيه تمرين الموظف على الاجهزة والادوات الجديدة كأجهزة الكمبيوتر، وعلى تطبيق الانظمة المستحدثة كنظام الادارة الالكترونية. وتزداد الحاجة إليه كلما أثبت قياس الاداء انخفاض مستوى كفاءة العاملين، وكلما استحدث فى مجال الاعمال الوظيفية المراد التدريب عيها من المستحدثات ما ترى الادارة جدوى أو لزوم تزويد العاملين به.

٣- تدريب التحويل :

يرمى تدريب التحويل إلى إعادة تأهيل الموظف لتيمكن من الاضطلاع بأعباء وظيفة اخرى غير تلك التى كان يشغلها، سواء أتم ذلك استجابة لرغبة الادارة فى نقله إلى وظيفة أخرى فى نفس مستوى وظيفته أم لترقيته إلى وظيفة أعلى. أما النقل فيتم استجابة لمصلحة الادارة فى حسن توزيع العاملين توزيعاً متناسقاً على الوظائف المناسبة لهم فى الادارة. وأما الترقية فعادة ما تتضمن تحويلاً جزئياً أو كلياً من النشاط الفنى إلى النشاط الادارى. فعن طريق التدريب الاشرافى مثلاً يتم تزويد الفنيين بقدر من المعارف والمهارات الادارية التى تجعلهم صالحين لتقلد وظائف الرئاسة المباشرة. ويضم التدريب الادارى برنامجاً لتأهيل القادة الاداريين... وهكذا.

وتزداد أهمية تدريب تغيير الوظيفة فى البلاد التى تأخذ بالمفهوم الأوروبى للوظيفة العامة، حيث لا يعين الموظف على أساس من التخصص الدقيق، وينتقل بين عدد مختلف من وظائف الهيكل التنظيمى طوال حياته الوظيفية.

ويمكن الاستفادة بهذا النوع من التدريب فى مصر حيث يزيد عدد الموظفين عن الحاجة زيادة كبيرة فى أغلب ادارات الدولة. إذ عن طريقه يمكن تحويل الموظفين الزائدين عن الحاجة الى العمل فى وظائف أخرى فيها عجز فى عدد العاملين. وذلك كتدريب بعض الموظفين على العمل كمدرسين بالتربية والتعليم. وفى ذلك مصلحة مزدوجة لكل من الادارة والموظف. إذ عن طريقه تستطيع الادارة سد ما لديها من عجز فى عدد المدرسين، ويتمكن الموظف من القيام بعمل حقيقى يشعر فيه بوجوده الوظيفى، وقد يجد فيه فرصة أكبر للكسب، سواء فى الداخل عن طريق الدروس المنظمة، أو فى الخارج عن طريق الاعارة أو التعاقد الشخصى.

عناصر التدريب:

للتدريب عناصر متعددة يمكن اجمالها فيما يلى:

- المحتاجون للتدريب.
- القائمون بالتدريب.
- مواد التدريب.
- مدد التدريب.
- أساليب التدريب.
- ماديات التدريب.

وهذه العناصر يجب أن تنال الرعاية الكافية حتى لا يتحول التدريب إلى مجرد جهد ضائع أو مظهر خادع أو إسراف بلا مبرر. ونتحدث فيما يلى بشئ من التوضيح عن كل من هذه العناصر:

١- المحتاجون للتدريب:

المحتاجون للتدريب هم العاملون الذين تقدر الادارة حاجتهم للتدريب. وتقوم الادارة بصفة دورية بقياس احتياجات مختلف طوائف الموظفين إلى التدريب لتنمية قدراتهم أو لاعدادهم لشغل وظائف جديدة أو لإتباع أساليب عمل حديثة. وترجع الادارة فى ذلك إلى وسائل متعددة منها معدلات الاداء والتقارير السنوية ومشاكل التنفيذ والتطور التكنولوجى الذى يطرأ على أساليب العمل فى المجالات المختلفة.

ويجب أن يكون المتدربون راغبين فى التدريب مدركين لأهميته فى التجاوب مع الحاجة إلى التقدم والتطور إلى الأفضل والارتفاع بمستويات الاداء فى وظائفهم. فإن فقدوا الرغبة أو الإدراك المشار إليهما قلت الاستفادة من التدريب ووجب مضاعفة الجهد للترغيب فيه وبيان أهميته قبل وأثناء قيامه. كما يجب أن يكون عدد المتدربين غير كبير، يتناسب مع ظروف التدريب وإمكانياته. ويسمح بالاهتمام بكل موظف على حده، ومساعدته على رفع مستواه الوظيفى، وحل مشاكل عمله، وعلاج نقاط ضعفه.

ومن الأفضل أن يبدأ التدريب من أعلى السلم الإدارى. فتدريب القادة الاداريين أهم من تدريب المرؤسين وصغار الموظفين، وذلك لاعتبارين أساسيين:

أولهما: أن القائد الادارى قدوة لمرؤسيه، فإذا ساهم التدريب فى جعله أسوة حسنة لهم، فإن الفائدة ستكون أعم وأشمل من تلك التى يمكن أن تتحقق بتدريب من هم أقل درجة.

وثانيهما، أن التدريب الناجح للقائد الادارى سيجعله يؤمن بضرورة وجدوى التدريب بالنسبة لمرؤسيه. وهذا سيدفعه إلى السعى فى تدريبهم، وإلى حسن الاستفادة منهم ومن تطور كفاءاتهم بعد تدريبهم، عن طريق افساح المجال أمامهم لتطبيق ما اكتسبوا من معلومات ومهارات.

٢- القائمون بالتدريب:

القائمون بالتدريب هم أساتذته ومشرفوه. سواء من داخل الادارة أم من خارجها. فيقوم الرؤساء الاداريون بدور كبير فى مجال تدريب مرؤسيهم. وتستعين الادارة بالاساتذة والمتخصصين فى مختلف المجالات للقيام بتدريب الموظفين فى مجالات تخصصاتهم.

ويجب أن يكون المدرب أو القائم بالتدريب قبل كل شئ قدوة حسنة فى سلوكه، حتى يقتدى به تلاميذه وينهجون نهجه. كما يجب أن يكون مقتنعاً بأهمية التدريب وفائدته حتى يخلص فى القيام به، ولا ينقل شعور الاستهانة به أو التنكر له إلى المتدربين. ولابد أن يكون على درجة كافية من العلم والإطلاع المتجدد والخبرة فى المجالات المتصلة بموضوع التدريب، وأن يستطيع - فضلاً عن ذلك - نقل هذه المعلومات وتلك الخبرات إلى الدارسين بطريقة ميسرة مقبولة.

٣- مواد التدريب:

يقصد بمواد التدريب نوعيات المعلومات أو المهارات أو السلوكيات المراد توصيلها إلى المتدربين. وينبغى أن تكون مواد التدريب من شأنها تحقيق الاهداف المرجوة من التدريب من حيث التخصص والشمول والمستوى، والتشويق والواقعية.

أ - فمن حيث التخصص يجب ان تتصل مواد التدريب بموضوعه، وتأتى بالجديد فيه، سواء أكان تدريباً فنياً أم إدارياً.

ب- ومن حيث الشمول يجب ألا يقتصر التدريب على المحاضرات النظرية وإنما يتضمن اكساب المهارات المفيدة والسلوكيات الطيبة.

جـ- ومن حيث المستوى يجب أن تكون مواد التدريب ملائمة للمتدربين وتكوينهم واستيعابهم. فلا تكون أقل من مستواهم فيستخفون بها ولا يهتمون، ولا تكون أعلى من مستواهم فيصعب عليهم إدراكها والاستفادة منها.

د - ومن حيث التشويق ينبغى أن تكون مادة التدريب جذابة شيقة تزيد من انتباه الدارسين وتحفزهم على طلب المزيد منها.

هـ- ومن حيث الواقعية يجب أن تكون مواد التدريب متفقة مع الظروف المحيطة، فيمكن تطبيقها والاستفادة منها. غير أن هذا لا يمنع من ذكر ما يتبع فى الدول الاكثر تقدماً على سبيل الاستئناس والمقارنة وزيادة المعلومات والأمل فى المستقبل.

٤- مدد التدريب:

يجب أن تكون مدة التدريب مناسبة لبرنامجه وهدفه، كافية للوصول بالدارسين إلى المستوى المراد. ولا شك أن إقناع الدارس بالمعلومات الكافية المتصلة بموضوع التدريب، ومساعدته على اكتساب المهارات اللازمة لعمله، والمساهمة فى تغيير جانب من سلوكياته لتحقيق الهدف المطلوب، لا شك أن كل ذلك لا يمكن تحقيقه فى أيام أو أسابيع قليلة، وإنما غالباً ما يستلزم بضعة أشهر. وكثيراً ما تستكثر الادارة مثل هذه المدد، أو تضن بمنح المتدربين اجازة تفرغ للتدريب خلالها، مما يقلل من فائدة التدريب.

٥- أساليب التدريب :

يقصد بأساليب التدريب الطرق المتبعة فى التدريب لتحقيق إفادة المتدربين إفادة كاملة من مواد التدريب. وهذه الاساليب يجب أن تثير اهتمام المتدربين وتحقق تفاعلهم وتجاوبهم واسهامهم فى انشطة التدريب.

وتختلف اساليب التدريب باختلاف طبيعة عمل المتدربين ومستواهم الوظيفى. فأساليب تدريب الفنيين ترتبط بنوع التخصص الفنى المراد التدريب عليه، وتختلف عن أساليب التدريب الادارى. وأساليب تدريب القادة الاداريين تختلف عن أساليب تدريب المشرفين. وأساليب التدريب الإدارى متعددة، وأهمها ما يأتى:

أ- المحاضرات :

وهى من أسهل وسائل زيادة المعلومات خاصة مع كثرة عدد المتدربين وقلة امكانيات التدريب. ويجب إلا يقتصر التدريب على المحاضرات. كما ينبغى أن تكون المعلومات التى تقدم من خلالها جديدة بالنسبة للمستمعين بقدر الامكان، وأن تكون أفكارها منطقية مقبولة بالنسبة لمستوى المتدربين، والا تكون مدتها طويلة لدرجة تصرف الاذهان عن متابعتها. كما يحسن ان يسمح فى نهايتها بقدر من المناقشة والاجابة على استفسارات الدارسين.

ب- حلقات المناقشة :

وفيها يطرح أحد موضوعات التدريب للمناقشة، وذلك بعد سبق تحديده واعطاء المتدربين مهلة لاعداده. وتؤدى المناقشات وتبادل الآراء والافكار إلى مزيد من التجاوب والاستيعاب والاستفادة من التدريب. غير أن أعداد المتدربين يجب ألا تكون كبيرة حتى تسمح لهم جميعاً بالمشاركة فى المناقشة والمساهمة الايجابية فى معالجة موضوعها.

جـ- دراسة الحالات :

تقوم دراسة الحالات على اختيار احدى المشاكل الواقعية التى تعانى منها الادارة ويشعر بها المتدربون، تمهيداً لدراستها دراسة جماعية متكاملة تتضمن جمع المعلومات المتصلة بها وبحثها وتحليلها، للوقوف على أسباب المشكلة ونتائجها، والوصول بعد ذلك إلى اقتراح عدد من الحلول البديلة لعلاجها، ثم اختيار افضل هذه الحلول، وهو أكثرها جمعاً للمزايا وأقلها تحملاً بالعيوب.

وتفيد دراسة الحالات فى التعرف على مشاكل الادارة الحقيقية، وتساعد على تنشيط الفكر، والتجديد، والابتكار، وادراك فكرة تعدد الحلول الممكنة لكل مشكلة. وعادة ما تتبع هذه الطريقة فى تدريب مستويات الادارة العليا.

د- البحوث الميدانية :

وفيها يقوم المتدربون بعمل ابحاث أو دراسات فى مواقع العمل ذاتها يستمدون معلوماتها من الملاحظة والمعايشة ومن العاملين أنفسهم، ويتعرفون من خلالها على الحقائق التى قد لا توجد فى الكتب والوثائق، ويتمرنون بهاعلى كيفية مواجهة مشاكل العمل.

هـ- تقمص الادوار :

ويتمثل اسلوب تقمص الادوار فى نسبة بعض المراكز الوظيفية إلى بعض المتدربين افتراضاً، وطلب التصرف فى المشاكل المتصلة بها كما لو كانوا هم اصحاب هذه المراكز حقيقة. وهذا يتيح الفرصة أمام المتدربين للتفكير والتدبير وادراك ما يحيط بمراكز المسئولين من ظروف وملابسات، كما يكشف عن أفكارهم المتعلقة بهذه المراكز، وشعورهم الذى قد يتحرجون من التعبير عنه فى الواقع العملى.

٦- ماديات التدريب :

يقصد بماديات التدريب امكانياته ووسائله المادية المستخدمة فيه. ومن أهم ماديات التدريب ما يلى:

أ - مكان التدريب :

لمكان التدريب تأثير كبير على كل من المتدربين والمدربين ونجاح عملية التدريب. لذلك يجب أن يتم التدريب فى مبنى مريح مهيئ لعملية التدريب من حيث السعة ووجود القاعات المناسبة المؤثثة بالاثاث اللازم. ويحسن الا يتم التدريب ما أمكن فى نفس أماكن العمل، حتى يشعر الموظف بالتغيير وبأنه قد انتقل من محيط العمل إلى مجال آخر فيه سبل التقدم والتطور إلى الأفضل.

ب- وسائل الايضاح :

يقصد بوسائل الايضاح كل ما يعرض على المتدرب من ماديات بقصد تيسير فهم المعلومات التى تلقى عليه واقناعه بصحتها وجداوها، أو بقصد التمرين على استخدام أدوات العمل. وقد تتمثل هذه الوسائل فى أجهزة عرض أو نماذج أو أفلام أو صور ورسوم وخرائط... الخ. ومثل هذه الوسائل من شأنها تقريب المعلومات إلى الدارسين وتجسيدها مادياً للتعايش معها كحقائق واقعية.

جـ- المكتبات :

يجب أن تكون أماكن التدريب مزودة بمكتبات تضم القدر الكافى من المراجع المتصلة بموضوعات التدريب من كتب ووثائق ودوريات حديثة. وذلك حتى يمكن الرجوع اليها لعمل الابحاث اللازمة، أو الاستزادة من المعلومات المطروحة على المتدربين.

حوافز التدريب :

يجب أن تتوافر الحوافز الكافية للتدريب حتى يقبل عليه العاملون راغبين عن رضا واختيار. ومن أهم هذه الحوافز المكافآت والعلاوات والترقيات. وقد نصت المادة ٣٧ من قانو ن العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه «يشترط فى جميع الاحوال لترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها» . ولعل من أهم الحوافز الفعلية للتدريب أن يشعر الموظفون بالفائدة العملية التى تعود عليهم من التدريب، وأن يحسوا بالارتياح وتجديد النشاط والتغيير خلال فترة التدريب .

تقييم نتائج التدريب :

من المفيد دائماً تقييم نتائج التدريب بعد انجازه لمعرفة مدى تحقيقه لاهدافه أو اخفاقه بشأنها وأسباب النجاح أو الاخفاق. وذلك للتعامل مع هذه الأسباب والاستفادة منها فى المستقبل. وللوصول إلى هذا التقييم يجب استرجاع الاهداف التى كانت موضوعة لبرنامج التدريب. إذ على أساس هذه الاهداف تقاس النتائج المحققة من التدريب. وإذا كانت معايير قياس الاداء محددة فى الادارة بطريقة موضوعية بالنسبة للمتدربين، فإنه يمكن معرفة مدى ارتفاع مستويات الاداء بعد التدريب عما كانت عليه من قبل. وذلك مع احتساب أثر العوامل الاخرى التى يمكن أن تكون قد ساهمت فى رفع مستويات الاداء، وذلك كتغيير أدوات العمل أو أساليبه .

ويجب الاسترشاد فى تقييم نتائج التدريب بآراء كل من المتدربين أنفسهم، وأساتذتهم، ورؤسائهم، بل والجمهور المتعامل معهم .

عوائق التدريب :

كثيراً ما يصطدم التدريب بعقبات متعددة. لعل أهمها ما يلى:

أ – أحجام كثير من العاملين عن قبول التدريب باعتباره عودة الى الوراء من حيث الرجوع إلى تلقى الدروس وتحمل الاختبارات ونتائجها. ويعتبرون أنفسهم فوق مستوى الاختبارات التى يجب أن يخضع لها – فى اعتقادهم – الصغار أو التلاميذ فحسب، وينسون أن الدنيا كلها ليست فى نهاية الأمر إلا اختباراً أو ابتلاء كبيراً يخضع له كل إنسان، شاء أو أبى. وسبحان الذى يقول «ولقد خلقنا الانسان من نطفة امشاج نبتليه فجعلناه سميعاً بصيراً»(١).

ب– عدم اهتمام كثير من الرؤساء الاداريين بالاستفادة بنتائج التدريب، واتاحة الفرصة أمام المتدربين لاستثمار طاقاتهم بعد التدريب، وتطبيق الجديد مما تعلموه فى مجالات أعمالهم. ولعل ذلك يرجع إلى عادة مقاومة التغيير التى استقرت فى نفوس الكثيرين ممن يتمسكون بمقولة أن ما نعرفه خير مما لا نعرفه، ويخشون أن يفقدوا ريادتهم العلمية من الناحية الفعلية. وذلك بالإضافة إلى عدم الاقتناع الكامل بجدوى التدريب لدى كثير من الرؤساء الاداريين.

التدريب في مصر:

دفعت أهمية التدريب إلى زيادة الاهتمام به حديثاً فى مختلف دول العالم. وقد بدأت العناية بالتدريب فى مصر مع مطلع النصف الثانى من القرن العشرين. فعندما أنشأ القانون ديوان الموظفين عام ١٩٥١ جعل من أهدافه وضع قواعد تمرين الموظفين. وفى عام ١٩٦٤ نشأ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ليحل محل ديوان الموظفين، وجعل من اداراته المركزية الادارة المركزية للتدريب، وتختص بما يلى:

---

(١) الآية الثانية من سورة الانسان.

١- رسم سياسة وخطط تدريب العاملين.

٢- وضع معايير للتقويم والتأهيل لقياس الحاجة إلى التدريب فى مختلف ادارات الدولة.

٣- الاشتراك مع مختلف الاجهزة فى وضع برامج التدريب.

٤- ابداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى تنفيذ برامج التدريب.

٥- معاونة وحدات التدريب فى الاجهزة المختلفة وتدريب العاملين بها والتفتيش الفنى عليها.

٦- تنسيق اعمال الاجهزة المركزية للتدريب فى مجال التنظيم والادارة وتنظيم الدراسات التدريبية العامة.

٧- متابعة البحوث والتطورات الجديثة فى التدريب.

وفى عام ١٩٦٥ أنشئ مركز التدريب الادارى ويتبع الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ايضاً ويقوم - مع الادارة المركزية للتدريب - بوضع وتنفيذ دورات تدريبية لاعداد المتخصصين فى مختلف مجالات التنظيم والادارة، خاصة فى مجالات التدريب وشئون العاملين، وترتيب الوظائف، والتنظيم والتفتيش والمتابعة.

ومن ناحية أخرى نص قانون معهد الادارة العامة رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ فى المادة الأولى منه على أن الغرض منه هو «اعداد الموظفين العموميين اعداداً علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الادارة. وتكون الدراسة به عن طريق المحاضرات واعداد حلقات بحث، ومناقشات ومشاهدات واقعية فى أمور الادارة العامة». ونص القرار الجمهورى رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ بشأن انشاء المعهد القومى للإدارة العليا فى المادة الثانية

منه على أن من اغراض المعهد «القيام بالبرامج العلمية والتدريبية وغيرها من وجوه النشاط التى تخدم هدف تنمية الادارة وتأهيل المديرين فى مختلف المستويات وفى مختلف التخصصات». وفى عام ١٩٦٧ أنشئ معهد الادارة المحلية بالقرار الجمهورى رقم ١٢٨٨ لتدريب العاملين بالادارة المحلية من الموظفين وأعضاء المجالس المحلية. وقد ادمجت هذه المعاهد الثلاثة فى المعهد القومى للتنمية الادارية عام ١٩٧١ . وحلت محله أخيراً أكاديمية السادات للعلوم الادارية عام ١٩٨١ .

وقد سبق أن رأينا – فضلاً عن ذلك – أن قانون العاملين المدنيين بالدولة يجعل اجتياز التدريب شرطاً لترقية الموظف إذا أتاحته له الادارة.

المبحث السادس

مرتبات الموظفين

أهمية المرتبات:

المرتب هو المقابل المالى الذى يتقاضاه الموظف عن عمله. وللمرتب أهمية كبيرة من نواحى متعددة: فمن الناحية السياسية والاجتماعية تمس القرارات المتعلقة بالمرتبات عدداً كبيراً من المواطنين الذين تعتمد معيشتهم عليها. ومن الناحية الاقتصادية والمالية تستغرق مرتبات الموظفين من ميزانية الدولة قدراً كبيراً، ويجب ان يراعى فى تحديدها اعتبارات اقتصادية مختلفة.

١- من الناحية السياسية والاجتماعية:

تعتمد الغالبية الساحقة من الموظفين فى معاشهم على المرتبات التى تصرف لهم من وظائفهم. فإذا لم تكن هذه المرتبات كافية لمواجهة مستلزمات الحياة بطريقة كريمة، أدى ذلك إلى ارهاق الموظفين وخفض مستواهم المادى بل والاخلاقى عن الحد المعقول، مما يستتبع مشاكل يصعب حصرها أو السيطرة عليها فى حياة هذه الفئة من المواطنين. ولا يقف الامر عند هذا الحد بل يتعداه إلى العمل الوظيفى فيمسخه. وينتشر الاهمال فلا يؤدى الموظف عمله على النحو اللائق. ويسود التكاسل فيضن الموظف بجهده أو يدخره للقيام بعمل إضافى يدر له ما يساعده على مواجهة اعباء المعيشة. وشعور الموظف بأنه لا ينال المكافأة الكافية عن عمله يساعد على تفشى الرشوة التى يحصل من ورائها الموظف بالطريق غير المشروع على ما عجز عن ادراكه بالطريق المشروع. وهكذا يخل الموظف بواجبات وظيفته ويرتمى فى احضان الرذيلة وجرائم الوظيفة.

وليست العبرة فى المرتب بعدد وحدات النقود التى يحصل عليها الموظف دورياً، وإنما هى بالقيمة الحقيقية للمرتب بالنسبة لمستوى الاسعار. لذلك يجب أن ترتفع المرتبات مع ارتفاع مستوى الاسعار وبقدر هذا الارتفاع حتى لا يختل التوازن الذى أقيم عند تحديد هذه المرتبات. لأن ارتفاع الاسعار معناه انخفاض القيمة الحقيقية للمرتبات رغم صورتها العددية وما هى عليه من حيث الشكل. وحبذا لو ربط القانون بين مقدار المرتبات ومستوى اسعار بعض السلع والخدمات الاساسية كالخبز واللحم وأجور المواصلات. بحيث ترتفع المرتبات بارتفاع اسعارها كما يحدث فى بعض البلاد. وذلك بقرارات تنفيذية سريعة يقتصر دور الادارة فيها على مجرد التحقق من واقعة ارتفاع الأسعار، دون حاجة إلى تعديل القانون.

٢- من الناحية الاقتصادية والمالية:

بذلت كثير من الجهود للحد من تكاليف الوظيفة العامة وانقاص عبئها على ميزانية الدولة. واتضح أن ذلك لا يمكن تحقيقه إلا بالتنظيم الموضوعى الدقيق لكل نوع من أنواع الوظائف، وبوضع القواعد الكفيلة بالاستفادة الكاملة من إمكانيات مختلف الموظفين. وذلك حتى لا يتضخم عددهم وبالتالى تزيد تكاليفهم بلا مبرر. إذ لا توجد طريقه أخرى ميسرة. فليس من السهل على الدولة أن تهمل أو تتنحى عن القيام ببعض الخدمات التى تؤديها لكى تتخلص من نفقات العاملين فيها.

ومن الصعب أن يترك لكل وحدة إدارية مهمة تحديد مرتبات موظفيها باختيارها وسلطتها التقديرية. إذ أن ذلك من شأنه أن يؤدى إلى زيادة النفقات بشكل ملحوظ، لأن الرئيس الادارى يميل غالباً إلى رفع مرتبات العاملين فى ادارته، ويرى فى ذلك مصلحة للعمل، دون نظر إلى الاعتبارات

الاخرى. ولا يوجد عادة فى ادات الحكومة مانع طبيعى لزيادة المرتبات كما هو الحال فى المشروعات الخاصة حيث يتمثل هذا المانع فى ضرورة الحفاظ على التوازن السنوى لحسابات المشروع وتحقيق القدر المناسب من الربح.

ويجب من ناحية أخرى أن تراعى عند تحديد المرتبات اعتبارات اقتصادية مختلفة منها حالة سوق العمل ومستوى الاجور فى القطاع الخاص.

معايير تحديد المرتبات:

يقوم تحديد المرتب إما على أساس الموظف ومؤهلاته، وإما على أساس الوظيفة ومسلتزماتها. وذلك على النحو التالى:

١- معيار الموظف ومؤهلاته: وفيه تسعر الشهادات الدراسية والمهنية،ويستحق الموظف مرتب الشهادة التى يعمل بها أيا كانت الوظيفة التى يشغلها. ويمكن أن يسمى هذا المعيار أيضاً معيار تسعير الشهادات أو المعيار الشخصى فى تحديد المرتبات.

٢- معيار الوظيفة ومستلزماتها: وفيه تقيم الوظائف ويحدد مرتب كل منها حسب أهميتها وما تنطوى عليه من أعمال. ويصرف لمن يشغلها مرتبها أيا كانت مؤهلاته والشهادات الحاصل عليها. ويمكن أن يطلق على هذا المعيار معيار تقييم الوظائف أو المعيار المضوعى.

ويثور الجدل حول مزايا وعيوب كل من المعيارين ومدى عدالته. وأيا كان الأمر فإنه يمكن الجمع بين المعيارين الشخصى والموضوعى. وذلك عن طريق تقييم كل وظيفة وتحديد المؤهل فى نفس الوقت. وبذلك تتحقق مزايا المعيارين لأن فى الجمع بينهما ما يكفل المساواة بين القائمين بنفس

العمل من ناحية، كما أن فيه اعتداداً بالموظف ومؤهلاته من ناحية اخرى.

ويلاحظ فى مصر أنه كثيراً ما يقوم بنفس العمل الوظيفى موظفون من مؤهلات مختلفة ودرجات متغايرة. فنجد ذوى الشهادات الجامعية بجوار حاملى الشهادات المتوسطة فى عمل عادة ما يتلائم مع درجة كفاءة الاخيرين ولا يلحق به الأولون الا لعدم توافر الوظائف المناسبة لهم. وهذا الوضع لا يؤدى إلى زيادة التكاليف دون جدوى فقط، وإنما يترتب عليه كذلك تعكير صفو جو العمل. فمن يحصل على المرتب الاقل حسب مؤهله يحقد على من يتقاضى مرتباً أكبر رغم قيامه بنفس العمل. والجامعى لا يروق له أن يقوم بعمل أدنى مما هو مؤهل له فيستهين به ولا يمارسه على النحو الافضل.

مشاكل تعديل المرتبات:

يعد تعديل بعض المرتبات بعد تحديدها من الأمور الصعبة التى تثير المشاكل والمشاحنات. إذ تؤدى زيادة مرتبات احدى الفئات إلى كثير من المطالبات والمنازعات من جانب الفئات الاخرى. وذلك بحجة المحافظة على التوازن القائم بين مرتبات فئات الموظفين المختلفة. وعندما تضطر الحكومة الى مثل هذه الزيادة فإنها عادة ما تسلك أقل الطرق ضوضاء وأكثرها خفاء. وتلجأ احياناً إلى زيادة المرتب الحقيقى لبعض فئات الموظفين القوية ذات التأثير تحت اسماء متعددة تحاول أن تخفى بها حقيقة هذه الزيادة. فكثيراً ما تظهر زيادة المرتب فى صورة بدل طبيعة عمل أو بدل مخاطر أو حوافز عامة ... الخ. وذلك كى لا توقظ مطالب الفئات الاخرى إذا ما لجأت الى الزيادة المباشرة للمرتب الاصلى.

وتعتبر إقامة التوازن بين الوظائف المختلفة من حيث المعاملة المالية من الأمور غير الهينة. إذ أن ذلك يتوقف بطبيعة الحال على تقييم كل وظيفة. وهذا التقييم عادة ما يثير الخلاف ولا يؤدى إلى ارضاء كل الفئات. وذلك لأن كل فئة يمكن أن تدعى أن عملها أكثر صعوبة وأهمية من عمل غيرها وأنه يتطلب مزيداً من العناية والدقة. وغير ذلك من الادعاءات التى يصعب اثباتها أو قياسها قياساً موضوعياً.

المبحث السابع

حوافز العمل الوظيفي

توجد عوامل متعددة تساعد على تنشيط العمل الوظيفى وتدفع الموظف إلى الجد فيه. ونتحدث فيما يلى عن جزاء العمل، ثم عن عوامل اخرى.

جزاء العمل:

يقصد بجزاء العمل عاقبته وما يستحق صاحبه بسببه من ثواب أو عقاب. فالجزاء يشمل الثواب والعقاب. والجزاء من جنس العمل، إن خيراً فخير وإن شراً فشر. والجزاء هو محور حياة الانسان فى الدنيا ومعيار مكانته فى الآخرة «فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يره، ومن يعمل مثقال ذرة شراً يره»[1].

وأثر الجزاء على عمل الانسان كبير. فهو لا يعمل عادة إلا خوفاً من عقاب أو طمعاً فى ثواب. وتلجأ الادارة الى توقيع الجزاءات على الموظفين لحثهم على تأدية أعمال وظائفهم بعناية وجدية، سواء تمثلت هذه الجزاءات فى ثواب أو عقاب.

١- الثـواب:

يمكن أن تخص الادارة الموظف الذى يؤدى عمله بكفاءة ملحوظة بمزايا متعددة منها:

أ – المنح الشخصية التى تعطى للموظف الاكثر نشاطاً وانتاجاً فى عمله. فرغبة الموظف فى الحصول على مثل هذه المنح يمكن ان تدفعه إلى حسن أداء العمل والاخلاص فيه. إلا أن هذه الوسيلة لا تحقق اهدافها إذا اعطيت

---

(١) الآيتان ٧، ٨ من سورة الزلزلة.

المنح لمن لا يستحقها من الموظفين وهو ما يحدث أحياناً. كما قد ينتهى الامر إلى افساد الغاية منها بتوزيع مخصصاتها المالية كأجر اضافى بطريقة موحدة على كل الموظفين، كماحدث فى فرنسا[1].

ب- ترقية الموظف بالاختيار قبل زملائه وقبل انقضاء المدة اللازمة للترقية بالاقدمية. فيمكن الاستفادة من طموح الموظفين وحبهم للترقية قبل غيرهم فى السير بأعمال الوظيفة نحو الافضل. ولكن هذه الوسيلة تفقد اثرها إذا قام الاختيار على أساس اعتبارات شخصية. وتثير الحزازات فى النفوس اذا لم يتم تقييم الموظفين المرشحيم للترقية على اسس موضوعية واضحة للجميع.

٢- العقاب:

يمكن توقيع الجزاءات التأديبية على الموظف الذى يخل بواجبات وظيفته. وتتنوع الجزاءات التأديبية وتختلف أشكالها ومنها الظاهر والمستتر:

أ - الجزاءات التأديبيةالظاهرة وتتدرج بين الانذار أو اللوم - حسب مستوى الموظف فى السلم الإدارى - والعزل من الوظيفة أو الاحالة إلى المعاش أو التقاعد . ومنها:

- الخصم من المرتب.
- تأجيل مواعيد استحقاق العلاوة أو الحرمان منها.
- الوقف عن العمل.
- خفض المرتب.
- خفض الدرجة أو تأخير الترقية.

---

(١) Gournay المرجع السابق، ص ٣٧.

ب- الجزاءات التأديبية المستترة التى يملك الرئيس الادارى توقيعها وهى متعددة أيضاً، ومنها:

- تغير نوع العمل الذى يقوم به الموظف وذلك فى الحدود الممكنة بطبيعة الحال.

- نقل الموظف إلى أحد الاماكن التى يرغب عنها الموظف عادة.

إلا أنه إذا كان لسلطة الرئيس التأديبية أثرها فى سير العمل الوظيفى فمن الثابت أن الرؤساء الاداريين قلما يلجأون عملاً إلى توقيع الجزاءات التأديبية. ولعل ذلك يرجع لرغبتهم فى منع التوتر وسوء العلاقة مع المرؤسين، أو لاعتقادهم بأن القيام بالواجب خوفاً من العقاب لا ينتج دائماً اعمالاً ناجحة، أو بأن الجزاءات التى تضر بمركز الموظف فى وظيفته قلما تقنع الموظف بحسن أدائه لاعمال وظيفته بعد توقيع الجزاء. هذا بالإضافة إلى أن الجزاءات التى تصيب الموظف فى مرتبه لها آثارها السيئة عليه وعلى أسرته خاصة إذا كان المرتب هزيلاً بطبيعته.

غير أننا نلاحظ أن تقاعس الرؤساء عن معاقبة المقصرين، وتهاونهم فى الاخذ على أيدى المخلين بواجبات وظائفهم قد ساهم فى افساد الموظفين وتخلف الادارة المصرية. ولا شك فى جدوى وسيلة التخويف وقد اتبعها الله تعالى وهو العليم بطبائع خلقه لدفع الناس الى تجنب الاعمال السيئة والسعى إلى الصالحات(١).

حوافز اخرى:

يمكن أن يستكمل مفعول الثواب والعقاب فى مجال الوظيفة العامة

---

(١) يقول تعالى «وما نرسل بالآيات إلا تخويفاً» (٥٩ الإسراء).

ويقول جل شأنه «لهم من فوقهم ظلل من النار ومن تحتهم ظلل. ذلك يخوف الله به عباده يا عباد فاتقون» (١٦ الزمر).

بعوامل أخرى تؤدى إلى زيادة فعالية العمل الوظيفى وإن غابت عن الاذهان أحياناً. ومن أهم هذه العوامل:

١- رضا الموظف عن المعاملة التى يلقاها من الناحيتين المادية والمعنوية فى مجال عمله. واقتناعه بالاعمال التى يؤديها اقتناعاً ينتج أساساً عن ديموقراطية الادارة.

٢- الشعور بالمصلحة العامة سواء كان تلقائياً أو نتيجة الضغط الذى يمارسه الجمهور وأصحاب المصالح على الموظفين.

٣- الرغبة فى استخدام التخصصات التى تعلمها الموظف أثناء تكوينه المهنى. لذلك يجب أن يوضع الموظف فى مكانه المناسب.

٤- روح المنافسة بين القائمين بأعمال متشابهة والحاجة التى تأكيد الوجود الذاتى. لذلك يجب تشجيع المنافسة الشريفة بين رفاق العمل.

المبحث الثامن

أهم مشاكل الموظفين في مصر

تحدثنا ونتحدث فى اجزاء متفرقة من هذه الدراسة عن كثير من مشاكل الموظفين بصفة عامة. ونخص الآن بالبحث مشكلتين اساسيتين من مشاكل الموظفين فى مصر هما:

- مشكلة مقابل العمل.
- مشكلة زيادة العدد.

مشكلة مقابل العمل:

يعترف العالم اليوم بأسره من متطرفى اليمين الى مبالغى اليسار بكل ما بينهما من اتجاهات بأن العمل الانسانى هو أساس كل تقدم. والعمل الانسانى البناء يستلزم وجود الحافز عليه. ويعد مقابل العمل أهم حوافزه. لذلك فإن كفاية مرتب الوظيفة يعتبر من الدواعى الاساسية لكفاءة أداء أعمال الوظيفة من جانب القائم عليها. ويؤدى انخفاض مستوى المرتبات فى الوظائف العامة بالنسبة لمستوى الاسعار و مستوى الاجور فى اعمال القطاع الخاص إلى ظواهر غير مرغوب فيها. فقد يؤدى إما بطريقة لا ارادية ترجع إلى أحوال نفسية ومادية غير مواتية، أو بطريقة ارادية تقوم على القصد والتعمد إلى عدم بذل القدر اللازم من الجهد فى أعمال الوظيفة. ويقول بعض الموظفين المقصرين صراحة ودون موارأة - لتبرير تقصيره - إنه إنما يعطى بقدر ما يأخذ. وإذا كان هذا يخالف الواجب وما ينبغى أن يكون، فإن حب الانسان لذاته وتفكيره فى مصالحه يمثل غريزة لا يمكن اقتلاعها، والانسان على الارض ليس ملاكاً جبل على الخير والفضيلة حتى يصنع الواجب دون انتظار المقابل.

لذلك فكرتَ الحكومة مراراً منذ الستينات فى اعادة النظر فى المرتبات ورفعها بقدر الامكان لترتفع بمستوى موظفيها وبمضمون الخدمة العامة فيها. وهو ما حدث فعلاً عدة مرات منذ أوائل السبعينات. غير أن الزيادة التى تمتَ حتى الآن لا تكاد تكفى لتغطية ارتفاع الاسعار وتثبيت القيمة الشرائية لمبالغ المرتبات. وقد كان الموظف فى الماضى القريب يتقاضى بضع جنيهات يعيش منها عيشة كريمة ويدخر لانبائه ومستقبله، ويخرج إلى المعاش أو التقاعد وهو من ذوى الاملاك وميسورى الحال. أما الآن فقد أصبح الموظفون يمثلون فئة من أدنى فئات المجتمع فى مستوى المعيشة والدخل. وباتت أجورهم أقل من أجور العمال اليدوين او الحرفيين الاميين. وهو وضع خطير يحتاج إلى علاج سريع.

وزيادة المرتبات فى الادارات التى يزيد فيها عدد الموظفين عن الحاجة يمكن أن تتم دون زيادة فى النفقات، إذا أمكن تقليل هذا العدد ورده إلى الحد المعقول بوسيلة أو بأخرى. وذلك عن طريق استخدام مخصصات العدد الزائد فى رفع مرتبات الآخرين. وحتى فى الادارات التى ينقص فيها عدد الموظفين عن الحاجة يمكن أن يؤدى رفع المرتبات الى نتائج فعالة. فأغلب العاملين مستعد لمضاعفة جهده أضعافاً فى سبيل رفع مرتبه بمقدار الضعف فقط. وإذا أخذنا طائفتى الاطباء والمدرسين كمثالين لموظفين لاتزال تحتاج ادارات الدولة اليهم، نلاحظ أن رفع مرتباتهم بالقدر المعقول يمكن أن يدفعهم إلى بذل مزيد من الجهد والعناية فى المستشفيات والمدارس، بدلاً من ادخار هذا الجهد وتلك العناية لبذلهما فى العيادات أو المنازل حيث يأتى المقابل الذى يرضى النفس أو يشبع الحاجة ويشجع على العمل بكل جهد وطاقة. وقد أكدت التجارب أن المصريين الذين يعملون فى الشركات والمصالح الاجنبية التى تجزل لهم العطاء مقابل العمل لا يختلفون فى

الكفاءة عن زملائهم من الاجانب ان لم يفوقوهم، ويؤدون بدقة وعناية أضعاف العمل الذى كانوا يؤدونه فى ادارات الحكومة المصرية.

مشكلة زيادة العدد:

تحتاج مشكلة زيادة عدد الموظفين عن حاجة الادارات فى كثير من المجالات إلى علاج ناجع يوقف تضخمها ويقيم التوازن بين العرض والطلب فى مجال الموظفين. فكثرة عدد الموظفين عن الحاجة فى أى إدارة من الادارات لا يؤدى فقط إلى زيادة التكاليف دون مبرر مقبول، وخلق نوع من البطالة المستترة أو الخفية، وإنما يؤدى كذلك إلى عرقلة أعمال الادارةوضياع أو تشتت المسئولية فيها. ومع ذلك لم تتوقف الحكومة عن تعيين الخريجيين فى مختلف اداراتها، خشية تفشى البطالة السافرة أو الظاهرة بين أصحاب الشهادات بصورة مخيفة، خاصة من غير المهنيين. وإنما تباطأت ادارة القوى العاملة فى اجراء التعيينات شيئاً فشيئاً لمدد بدأت ببضعة اشهر، وبلغت الآن بضع سنين وهو علاج غير كاف يشبه المسكنات الطبية.

ويمكن تركيز أهم سبل علاج مشكلة زيادة عدد الموظفين فيما يأتى:

١- تخطيط التعليم:

لعل أهم علاج لهذه المشكلة يتمثل فى التخطيط السليم فى مجال التعليم، بما يضمن توافق عدد الخريجين وفئاتهم مع ما نحتاج إليه منهم حقيقة، بحيث تقوم الجامعات والمعاهد الدراسية باعداد ما يلزم للادارة بالفعل. وفى ذلك نوع من التنسيق تتولاه سلطة القيادة بين ادارات اعداد الموظفين وادارات تشغيلهم. ويلاحظ فى هذا الشأن أن حاجة الادارة بصفة عامة إلى

الفنيين من حملة الشهادات المتوسطة ودون المتوسطة والحرفيين، أصبحت الآن أكثر من حاجتها إلى حملة الشهادات العليا وخريجى الجامعات الذين امتلأت بهم أسواق العمل.

٢- تشجيع الهجرة:

ومن وسائل علاج مشكلة زيادة عدد الموظفين كذلك تشجيع الهجرة إلى الخارج. إذ لا شك أن هجرة الموظفين فى الحدود التى لا تؤدى إلى تعطيل المصالح القومية تعد ظاهرة مفيدة يجب تأييدها، ليس فقط بمساندة المجهودات الفردية فى مجالها وإنما أيضاً بالعمل على تهجير الراغبين من المثقفين عن طريق عقد الاتفاقات مع البلاد التى لا تزال تقبل الهجرة أو تسمح بها. فللهجرة فى مثل مجتمعنا مزايا متعددة لا يمكن انكارها:

١- من هذه المزايا أنها تساعد على القضاء على البطالة المستترة ورد عدد الموظفين الى العدد الأمثل الذى تحتاجه الادارة فعلاً.

٢- ومنها أن الهجرة تساعد على مكافحة البطالة السافرة التى يتعرض لها الخريج لمدة قد تصل إلى بضعة أعوام إلى أن يعين فى إحدى الادارات التى قد لا يعوزها وجوده من حيث الواقع.

٣- وتعد دخول المهاجرين فى الخارج مصدراً من أهم مصادر العملة الصعبة للدولة سواء وصلت هذه الدخول إلى مصر فى صورة تحويلات أو فى أى صورة أخرى.

٤- ومن مزايا الهجرة كذلك التأثير على الرأى العام الخارجى والضغط الذى يمكن أن يمارسه المهاجرون فى دول المهجر لصالح القضايا الوطنية. ومن المعروف أن إسرائيل لم تكن لتستطيع الوصول إلى ما وصلت إليه الآن من قوة وسطوة ما لم يكن لها فى البلاد المتقدمة من الرجال والاتباع من

يسخر وزنه ونفوذه من الناحيتين السياسية والاقتصادية لخدمة مصالحه القومية.

٥- وأخير فإن فى اتصال المهاجرين بالعالم المتقدم ودول المدنية الحديثة كسب ثقافى وعلمى يستطيع أبناء البلد وإن طالت غيبتهم عنها افادتها به، إما بالعودة وإما بالعمل للوطن من بعيد. فيندر أن ينسى الانسان بلده ومسقط رأسه مهما أغرته مفاتن الحياة فى الغربة ومهما تمتع بجنسية اخرى.

وإذا كانت الهجرة يمكن أن تثير بعض المشاكل كمشكلة عودة الذين لم يرق لهم العمل فى الخارج أو لم يتمكنوا من مواصلته، فإنه من الممكن أن تضع الحكومة من الترتيبات والحلول ما تضمن به مواجهة هذه المشاكل وذلك كالسماح برجوع العائدين من الخارج إلى أعمالهم التى تركوها عند هجرتهم، أو فتح مكاتب لتشغيل المصريين بالخارج ومساعدتهم على شق طريقهم فى حياتهم الجديدة.

وينبغى أن تدرس الحكومة مسألة هجرة العاملين إلى الخارج من جوانبها المختلفة دراسة مستفيضة دقيقة حتى تحسن التعامل معها بما من شأنه تحقيق مصالح الوطن والمهاجرين جميعاً. فعليها أن تحصى عدد المهاجرين المصريين فى دول العالم المختلفة احصاء صحيحاً وفعلياً لم يوجد فى مصر حتى الآن. وعليها أن تقف على نوعيات العاملين بالخارج وتخصصاتهم وأن تحاول توفير الاعداد المطلوبة من أصحاب التخصص ات المختلفة لمواجهة الطلب الخارجى عليهم وسد العجز الداخلى الذى ينشأ عن هجرتهم، وما أكثر عدد المرشحين والطلبة الذين يمكن تأهيلهم للعمل فى المجالات المطلوبة وأغلبها لا يحتاج إلى تعليم طويل كالاعمال الحرفية والفنية المتوسطة.

٣- اعادة التأهيل:

يقصد باعادة التأهيل اعداد الموظف مهنياً للقيام بأعباء وظيفة أخرى غير تلك التى يتولاها. ويتم ذلك عن طريق التعليم والتدريب. وتؤدى اعادة التأهيل إلى نقل الموظفين الزائدين عن الحاجة من وظائفهم التى لا تحتاج إليهم، إلى وظائف أو أعمال أخرى فيها نقص فى عدد العاملين، وبذلك تتحقق فائدة مزدوجة فى كل من المجالين، المنقول منه والمنقول اليه، وترتفع الكفاءة الادارية فى كل منهما. وما أكثر عدد الموظفين الذين يمكن إعادة تأهيلهم دون جهد كبير للعمل فى مجال التخصصات التى تعانى من نقص عدد العاملين، أو تلك المطلوبة فى سوق العمل. وذلك كتحويل عشرات الآلاف من الموظفين الزائدين عن الحاجة إلى مدرسين خلال بضع شهور يتعلمون فيها القدر المناسب من علم النفس والتربية نظرياً وعملياً. وتعتبر اعادة التأهيل من أسرع الوسائل الممكنة لانتقاص عدد الموظفين فى الادارات المختلفة ورده إلى القدر المعقول أو الحد الامثل.

٤- التحويل للقطاع الخاص:

يمكن تحويل أعداد من الموظفين بالجهاز الإدارى بالدولة إلى أصحاب مشروعات خاصة صغيرة. وذلك بتهيئة العناصر اللازمة أو المناسبة لذلك، كمنح المساعدات المالية أو القروض الميسرة، ومكافآت نهاية الخدمة المجزية، وإمكانية تسوية المعاش فى سن مبكرة، والسماح بالاجازات الخاصة طويلة المدة ... الخ.

الفصل الثاني

ماديات الادارة

ضرورة استخدام الماديات:

إذا كانت الادارة تقوم على عامليها الذين يتولون انجاز أعمالها المختلفة، فإنها لابد وأن تستخدم كذلك من الماديات ما يمكنها من النهوض بمهامها، سواء تمثلت هذه الماديات فى عقارات أو منقولات، وسواء أكانت متكررة الاستعمال كالاثاث والآلات، أم مواد استهلاكية كالاوراق ومستلزمات المكاتب.

وتنفق الدولةمبالغ كبيرة مقابل للحصول على ما تحتاج إليه من مواد متنوعة تستعملها فى أدائها لوظائفها. ولا شك أن حل المشاكل التى يمكن أن تثور فيما يتعلق بالحصول على هذه المواد يساهم مساهمة فعالة فى زيادة كفاءة الادارة بصفة عامة. كما يؤدى على وجه الخصوص إلى توفير مبالغ كبيرة من انفاقات الادارة فى هذا الشأن. لذلك تجرى الابحاث بصفة مستمرة لمعرفة افضل الوسائل الممكن اتباعها للحصول على أحسن ما تحتاج إليه الإدارة من ماديات بأقل التكاليف الممكنة.

طرق الحصول علي ماديات الادارة:

تتعدد الطرق التى تلجأ إليها الادارة للحصول على ما تحتاج إليه من أدوات ومواد:

١ – فيمكن أن تتولى صناعتها بنفسها كأن تقوم ادارة المطابع بانتاج ما يلزمها من أدوات الطباعة، أو مصانع الادارة العسكرية باعداد حاجيات الادارة من الاسلحة ومعدات القتال.

٢- ويمكن إن تلجأ الادارة إلى تأجير الاموال التى تحتاج إليهامن الآخرين وذلك كتأجير أماكن العمل اللازمة لاحدى المصالح أو الهيئات الادارية.

٣- وقد تفضل الادارة اتباع الطريق الاكثر شيوعاً وهو شراء ما يعوزها من ماديات من التجار والصناع.

طرق تعاقد الادارة:

توجد عدة طرق تستطيع الادارة اتباعها فى التعاقد للحصول على ما يلزمها من مواد وأدوات. وأهم هذه الطرق هى:

١- طريقة المناقصات:

وفيها تتعاقد الادارة مع صاحب العرض أو العطاء الاقل. وهو التاجر الذى يقبل التعاقد بأسعار أدنى من تلك التى قدمها أصحاب العطاءات الاخرى. وقد سادت هذه الطريقة واتسع مجال تطبيقها فى أغلب بلدان العالم. وقد كانت هى القاعدة العامة التى تحكم تعاقدات الادارة فى مصر، إذ نصت المادة الأولى من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ على أن «يكون التعاقد على شراء المنقولات. عن طريق مناقصات عامة يعلن عنها». وعندما صدر القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ جعل القاعدة هى المناقصة العامة أو الممارسة العامة. ويصدر باتباع أى من الطريقتين قرار من السلطة المختصة وفقاً للظروف وطبيعة التعاقد. وتخضع المناقصة لمبادئ العلانية والمساواة وحرية المنافسة. ويقال فى مزايا طريقة المناقصات أنها تؤدى إلى الاقتصاد فى النفقات وتمنع محاولات الرشوة والغش التى يمكن أن تقع من جانب موظفى الادارة الذين يتولون التعاقد عنها. غير أن طريقة المناقصة تفقد قيمتها وجدواها فى حال عدم توافر

المنافسة الحرة أو قيام اتفاق بين الموردين. كما أن استخدام هذه الطريقة لا يمكن الادارة من أن تضع فى اعتبارها ضعف الكفاءة الفنية للموردين واحتمال عدم استطاعتهم الوفاء بالتزاماتهم على النحو اللائق. ويصعب مع هذه الطريقة قيام تعاون مستقر بين الادارة وورديها. ولعل أهم عيوبها هو ما تتسم به من بطء وطول اجراءات. لذلك يحسن أن تحور طريقة المناقصات بشكل أو بآخر بحيث يمكن تخليصها من عيوبها. ولو بتطعيمها ببعض عناصر الطرق الأخرى. ولعل المشرع المصرى قد استهدف تلافى بعض عيوب طريقة المناقصات العامة بأن أجاز استثناء جعلها محدودة فى الحالات التى تتطلب بحسب طبيعتها قصر الاشتراك فيها على موردين أو مقاولين معينين تكون قد ثبتت كفاءتهم فنياً ومالياً ويتمتعون بحسن السمعة. كما اجاز المشرع جعل المناقصة محلية يقتصر الاشتراك فيها على الموردين والمقاولين المحليين الذين تقرر الادارة التعامل معهم. وذلك إذا لم تجاوز قيمة المناقصة مبلغاً معيناً[١].

٢- طريقة الممارسة:

وفيها يتم تعاقد الادارة باجراءات أقل من تلك التى تتم بها المناقصات. وذلك رغم أن الممارسة تخضع لاحكام المناقصات فيما لم يرد بشأنه نص خاص بها[٢]. ويكون التعاقد عن طريق الممارسة فى الحالات التى يصعب فيها أو يستحيل اجراء المناقصة. وذلك كحالة احتكار الاشياء المراد التعاقد عليها، والاشياء التى لا يمكن تحديدها بمواصفات دقيقة، والاعمال الاستشارية أو الفنية، والحالات التى تتصف بالاستعجال أو السرية. وتتولى

(١) راجع المواد ١، ٢، ٣، من قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨.

(٢) راجع المادة السادسة فقرة اخيرة من قانون المناقصات والمزايدات.

اجراءات الممارسة لجنة تضم عناصر فنية ومالية وقانونية. ويجوز للسلطة المختصة تفويض هذه اللجنة بالتعاقد مباشرة إن وجدت مبرراً لذلك. وتقوم اللجنة بدراسة أوضاع السوق وتقارن بين الاسعار المعروضة لكى يتم التعاقد فى النهاية بأفضل الشروط المتاحة.

٣- طريقة الاتفاق المباشر:

وفيها يتم تعاقد الادارة بأيسر الاجراءات الممكنة. وهى تتمثل فى مجرد الحصول على ترخيص من السلطة المختصة بالتعاقد. ولا يجوز التعاقد المباشر إلا فى الحالات العاجلة التى لا تحتمل اجراءات المناقصة، وبشرط إلا تزيد قيمة موضوع التعاقد عن حدود معينة. وتقل هذه القيمة فى المشتريات العادية عنها فى مقاولات الأعمال. كما تقل قيمة هذه الأخيرة عن نظيرتها فى المشتريات الخارجية. وهذه الطريقة لا تستدعى تشكيل لجنة كلجنة الممارسة وإنما يكفى فيها الترخيص لاحد العاملين باجراء التعاقد. وتتميز طريقة الاتفاق المباشر بالسرعة وحرية الحركة. ولكن إمكانية الانحراف فيها أكبر وتحتاج إلى رقابة أشد(١).

تحديد النوع والكمية:

يثير موضوع تحديد نوع وكمية المشتريات المطلوبة مسائل متعددة، لعل أهمها ما يلى:

١- من يتولى التحديد:

ثار النقاش حول الجهة التى ينبغى أن تتولى تحديد نوع وكمية المواد المطلوبة للإدارة والاجراءات التى تتبعها فى ذلك. وتبدو أهمية هذا التحديد

---

(١) راجع المادة السابعة من قانون المناقصات والمزايدات.

جلية إذا ما وضعنا فى الاذهان أن الخطأ فى اختيار المواد التى تحتاجها الادارة يمكن أن يرتب نتائج خطيرة فيما يتعلق بسير المرفق. كما يستتبع خسائر كبيرة من الناحية المالية. ويصدق ذلك على وجه الخصوص بالنسبة للسلع المعمرة. لذلك فإن من يقوم بهذه العملية يجب أن يكون على درجة من الدراية والكفاءة تسمح له فعلاً بتحديد نوع السلعة الاصلح لاستعمال الادارة والكمية المناسبة التى يتعين شراؤها منها دون زيادة أو نقصان.

وقد لجأت بعض الدول إلى انشاء هيئات متخصصة فى شئون المشتريات تقوم بعمليات الشراء بالنسبة لمختلف أقسام الادارة. ولا شك أن التخصص من شأنه اجادة العمل الذى ينصب عليه. غير أنه يخشى أن يؤدى تركيز المشتريات فى يد هيئة واحدة إلى تعطيل العمل والبيروقراطية المعيبة أو إلى قلة تناسب السلع والمواد المشتراه مع ما هو مطلوب فعلاً فى هذه الادارات.

وقد يرى البعض أن المسألة على جانب كبير من السهولة. وأنه من الطبيعى ترك هذه المهمة لمن يقوم باستعمال المواد المطلوبة، لأنه أقدر على معرفة أنواعها ومدى احتياجه إليها. والواقع أن الأمر أكثر صعوبة مما قد يبدو لأول وهلة، لأن من يقوم باستعمال ادوات الادارة ليس دائماً فنياً يفهم كل ما يتعلق بها. كما أنه قد يبالغ - لسبب أو لآخر غير متعلق بمصلحة العمل - فى تحديد ما يطلب كما أو كيفاً. وأخيراً فإن مستعملى أدوات الادارة كثيراً ما يختلفون فيما بينهم بخصوص هذا التحديد. وأيا كان الأمر فقد جرت العادة على أن تقوم كل إدارة بتحديد ما تحتاج إليه من ماديات، على أن يخضع هذا التحديد لرقابة الرؤساء الاداريين الذين يستعينون بالخبراء الفنيين فى شئون المواد المطلوبة. ولا شك فى جدوى هذه الطريقة إذا كانت

الرقابة جدية واعية، إذ من المنطقى ان يكون للادارة رأيها فيما تستعمل من مواد وأدوات.

٢- مشاكل تحديد النوع:

كثيراً ما تغالى الإدارة فى تحديد الصفات المشترطة فى المواد المطلوبة لدرجة يصعب توافرها من حيث الواقع أو يتطلب زيادة كبيرة فى التكاليف. لذلك عادة ما يوجد فارق ملحوظ فى الجودة بين السلع التى يقدمها الموردون للإدارة فعلاً والمواصفات التى سبق لها أن حددتها. ومن ناحية أخرى فإن هذه المواصفات كثيراً ما يعوزها التحديد بالقدر الذى يسمح بقيام المنافسة بين الموردين على وجهها الصحيح. وهذا يؤدى أحياناً إلى تفضيل المورد الذى يقدم سلعاً متواضعة النوع ما دام يقبل البيع بأسعار منخفضة. حتى أنه أصبح من الشائع فى الادارات المختلفة أن يضحى بالكيف عملاً فى سبيل الكم. لذلك يطالب كثير من العلماء والفقهاء والموظفين أنفسهم باصلاح الاساليب التى تلجأ إليها الادارة لاختيار المتعاقد معها.

٣- مشاكل تحديد الكمية:

يثير تحديد كمية المواد التى تطلبها الادارة مشاكل ليست أقل أهمية مما سبق بيانه. فيجب الاهتمام عند اجراء هذا التحديد بمسائل متعددة أهمها مدى الحاجة الفعلية إلى الكمية المطلوبة من ناحية. والاعتبارات المتعلقة بالميزانية من ناحية أخرى. وذلك بقصد الوصول إلى أكبر إشباع لحاجات الادارة مع خفض التكاليف إلى أقل مبلغ ممكن.

ولا شك أن توافر الاعتمادات المالية يعد من أهم العوامل المؤثرة فى تحديد كميات المواد التى تطلبها الادارة. وكثيراً ما تعجز عن الحصول على ما تحتاجه منها لضيق ذات اليد ونقص ما لديها من أموال. غير أن بعض

رؤساء الادارات يميلون إلى المبالغة فى زيادة الكمية المطلوبة من الادوات والآلات، بهدف زيادة امكانيات الادارة. وذلك وإن لم تستخدم كلها بكامل طاقتها أو وضعت فى المخازن ليتلفها القدم وسوء التخزين. وبعض الرؤساء على العكس من ذلك يمسك خشية الانفاق ويطلب كمية من الماديات أقل من تلك التى تحتاج اليها الادارة فعلاً، فلا يكتمل تحقيق الهدف من طلب ما ينقص الادارة من حاجيات.

القسم الثالث

نشاط الادارة العامة

تقوم الادارة بأعمال متنوعة يمكن اجمالها فى ثلاثة هى:

١- تنفيذ القوانين والقرارات الادارية، وهذه هى الوظيفة الاساسية والظاهرة للإدارة.

٢- تنظيم وإدارة المواقف العامة حتى ولو لم يوجد نص خاص يفرض على الادارة ذلك فى كل حالة، وإن كان القيام بهذه المهمة عادة ما يكون تنفيذاً لنص دستورى أو تشريعى أو لائحى صادر عن الادارة ذاتها.

٣- إعداد مشروعات القوانين والتمهيد للمشروعات العامة. وتقوم الادارة بذلك لمساعدة الحكومة فى وضع السياسة العامة للدولة، بأن تضع فى خدمتها ما يتوافر لها من خبرة بأمور الواقع الذى يتصل بما تقوم به من نشاط.

ويستلزم تنفيذ هذه المهام ونجاح كل إدارة فى تقديم نوع الاداء الذى تخصصت فيه قيام الادارة بعدة وظائف اساسية اختلف علماء الادارة فى تحديدها. ونكتفى بذكر بعض الآراء التى قيلت بشأنها:

- يقول هنرى فايول Henri Fayol[1] أن للإدارة خمس وظائف أساسية هى:

١- التخطيط Prévoyance.

٢- التنظيم Organisation.

---

(١) راجع: Jacques Gandouin, Néthodologie et pratique adminisratives, Institut International d'administration publique, 1969 - 1970, p. 73.

٣- القيادة Commandement.

٤- التنسيق Coordination.

٥- الرقابة Controle.

- ويحدد لوثر جيوليك Luther Gulick وظائف الادارة بسبع عبر عنها بشعاره المعروف POSDCORB[١] الذى يجمع الاحرف الأولى منها وهى:

١- التخطيط Planning.

٢- التنظيم Organization.

٣- التوظيف Staffing.

٤- التوجية Directing.

٥- التنسيق Coordination.

٦- الابلاغ Reporting.

٧- الموازنة Budgeting.

- وقد حاول البعض تبسيط هذه الوظائف والتقليل من عددها فردها ماك نامارا Mac Namara عندما كان وزيرا للدفاع فى الولايات المتحدة الامريكية إلى ثلاث فقط بأن احتفظ بالتخطيط Planning، وتولى شئون الميزانية Budgeting كما هى، وجمع كل ما بينهما فى عملية واحدة اسماها Programming أى وضع البرامج فيكون اختصار هذه الوظائف هو P.P.B.[٢].

---

(١) نشر لوثر جيوليك افكاره فى Papers on the science of administration.

(٢) Drago المرجع السابق، ص ١٣.

وأيا كان الأمر فيما يتعلق بتعداد الوظائف الرئيسية للإدارة، فإن الخلاف ليس إلا خلافاً شكلياً متعلقاً بخطة العمل أو البحث. إذ لا خلاف من حيث الموضوع على الوظائف الحقيقية التى تتولاها الادارة. وإنما يدور الخلاف حول تقسيم هذه الوظائف. فالرقابة مثلاً يعدها البعض وظيفة أساسية من وظائف الادارة بينما يعتبرها آخرون داخلة ضمن وظيفة القيادة أو التوجيه. والتوظيف قد يدرس عند بحث مهام الادارة كما قد يعالج كل ما يتعلق به عند دراسة بنيان الادارة كما هو الحال فى الخطة المتبعة فى هذا المؤلف.

ونتابع بحث وظائف الادارة على النحو الآتى:

الباب الأول : التخطيط.

الباب الثاني : التنظيم.

الباب الثالث : القيادة.

الباب الرابع : التنسيق

الباب الخامس : الرقابة.

الباب السادس : العلاقات العامة.

الباب السابع : الإدارة الالكترونية.

الباب الأول

التخطيط

لدراسة التخطيط ومعالجة جوانبه المختلفة نوالى بحث ما يلى من موضوعات:

١- تعريف وأهمية التخطيط.

٢- التخطيط وعلم المستقبل.

٣- أنواع التخطيط.

٤- عوامل نجاح التخطيط.

٥- التخطيط فى العالم.

الفصل الأول

تعريف وأهمية التخطيط

التخطيط هو وضع برنامج مستقبل، لتحقيق أهداف معينة، خلال مدة محددة، عن طريق حصر الامكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذه الاهداف موضع التنفيذ.

فالتخطيط يتمثل فى مجهود ذهنى يتعلق بانجازات مستقبلة ويتضمن تحديد:

١- الاهداف المراد ادراكها، مع تجزئة الاهداف الرئيسية البعيدة إلى أهداف فرعية أقرب وأسهل تحقيقاً.

٢- الوسائل المادية والمعنوية أو الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لتحقيق هذه الاهداف.

٣- المدة الزمنية المستقبلة التى يتم خلالها انجاز أهداف الخطة. وقد زادت أهمية التخطيط فى العصر الحديث وأصبح أسمه دائم التردد فى مختلف المجالات. ولم تعد دولة من الدول أيا كان نظامها الاقتصادى أو الاجتماعى تستغنى عن الالتجاء اليه. وذلك لأن زيادة مسئوليات الحكومة فى العصر الحاضر وتعقد مهامها لم يعد يسمح بترك تنفيذ أعمالها الكثيرة يسير مع الصدفة دون خطة، فيتخبط هنا وهناك، أو يتم وفق عادات وتقاليد مليئة بالاخطاء والعيوب. ونظراً لضرورة وأهمية عملية التخطيط بالنسبة لكل من يبغى حسن استخدام ما تحت يديه من وسائل للوصول إلى أفضل تحقيق لما لديه من أهداف، فقد أصبح التخطيط ليس قاصراً على الحكومات وحدها

وإنما امتد استخدامه كذلك إلى مختلف المشروعات، بل واستعان به كل ذوى الوعى من الافراد فى حياتهم الخاصة لادراك ما يصبون إليه من غايات.

مزايا التخطيط:

للتخطيط مزايا متعددة يمكن ايجازها فيما يأتى:

١- إمكانية تحقيق الاهداف الكبيرة التى يستغرق انجازها وقتاً طويلاً ويحتاج الى اعداد مسبق.

٢- إمكانية مواجهة متغيرات المستقبل وما يأتى به الزمن بطريقة مدروسة.

٣- الاقتصاد فى الجهد والنفقة نتيجة لتعيين الاهداف وتحديد افضل الوسائل لتحقيقها.

٤- الاحتكام الى اهداف محددة فى الرقابة على انجازات العمل وقياسها بالنسبة اليها.

صعوبة التخطيط:

تحتاج عملية التخطيط إلى تفكير وتأمل ومقارنة ومبادأة ومجهود ذهنى كبير لتحديد الاهداف المراد تحقيقها واعداد وسائل تنفيذها. والمجهود الذهنى ليس سهلاً، والاختيار بين الاهداف والمشروعات غير هين مع ما يستتبع من مسئوليات وتبعات. لذلك عادة ما يميل القادة والرؤساء إلى القيام بالاعمال المعتادة اليسيرة على حساب أعمال التخطيط التى يرونها مضنية وعسيرة.

الفصل الثاني

التخطيط وعلم المستقبل

من أحدث العلوم التى ظهرت وزاد الاهتمام بها فى الآونة الاخيرة علم المستقبل Futurology. وهو ذلك العلم الذى يبحث فى المتغيرات المتوقع حدوثها فى السنوات المقبلة على المدى الطويل فى كافة نواحى الحياة وعناصر الوجود.

وهذا العلم لا يقوم على التخمين أو يعتمد على الحدس أو الحاسة السادسة وإحساس النفس، وإنما يقوم على الدراسة والبحث الجاد.

فدراسة عدد السكان فى بلد من البلدان وتطوره خلال فترة طويلة ماضية، وبيان معدلات التزايد أو النقصان، وأسبابه وعوامله، تمكن من توقع العدد الذى سيصل اليه سكان هذا البلد بعد خمسين أو مائة عام، ولو على وجه التقريب.

ودراسة حالة احدى الثروات المعدنية كالبترول فى دولة من الدول فى ضوء ظروف العرض والطلب على هذه السلعة الهامة، ومعدلات الاستخراج وكمية المخزون منها، والبدائل التى يمكن أن تحل محلها، تمكن من معرفة وضع هذه السلعة فى الدولة بعد سنوات معينة وإمكانية نضوبه أو بقاء كمية منه ومقدارها وأسعارها.

والمستقبل جزء من الغيب. والغيب هو كل ما غاب علمه عن الناس، سواء أتعلق بالماضى أم بالحاضر أم بالمستقبل.

فما حدث على كوكب الأرض قبل نشأة الانسان، وما حدث فى الماضى

السحيق يعتبر فى معظمه غيباً بالنسبة لنا. وقد عبر القرآن الكريم عن الماضى غير المعروف بالغيب فيما جاء به من قصص الانبياء وأخبار الأولين. من ذلك قوله تعالى بشأن نوح وقومه وقصة الطوفان الكبير: «تلك من أبناء الغيب نوحيها إليك. ما كنت تعلمها أنت ولا قومك من قبل هذا، فاصبر إن العاقبة للمتقين»[1].

والله تعالى وملائكته وجنته وناره وأغلب ما يحدث فى السماء بمعناها الواسع وأمور الارض التى لم تكشف بعد ... كل ذلك يعد من الغيبيات الحاضرة بالنسبة للناس. وقد عبر القرآن الكريم عن الحاضر غير المعلوم بالغيب. من ذلك قول الله جل شأنه فى أول سورة البقرة بشأن الايمان بما لا تدركه الحواس «ألم ذلك الكتاب لا ريب فيه هدى للمتقين الذين يؤمنون بالغيب....»[2]. وقوله تعالى بشأن نبى الله سليمان عليه السلام «فلما قضينا عليه الموت مادلهم على موته الا دابة الارض تأكل منسأته. فملا خر تبينت الجن أن لو كانوا يعلمون الغيب ما لبثوا فى العذاب المهين»[3]. وهذا الغيب هو موت سليمان الذى كان واقعاً حاضراً أمامهم ولكنهم يجهلونه.

وما سيحدث فى الكون فى القرن المقبل هو من الغيبيات فى القرن الحالى. وكثيراً ما عبر القرآن عن المستقبل بالغيب. من ذلك قول الله لرسوله الكريم بشأن ما يوعد به العصاة والمكذبون «قل إن أدرى أقريب ما توعدون أم يجعل له ربى أمداً. عالم الغيب فلا يظهر على غيبه أحداً. الا من ارتضى من رسول فانه يسلك من بين يديه ومن خلفه رصداً»[4].

---

(١) الآية ٤٩ من سورة هود.
(٢) الآيات ١، ٢، ٣، مو سورة البقرة.
(٣) الآية رقم ١٤ من سورة سبأ.
(٤) الآيات ٢٥، ٢٦، ٢٧، من سورة الجن.

ومحاولة معرفة المستقبل ليست حراماً في الشريعة الاسلامية ما لم تصطدم بحكم شرعي خاص. وما دامت المحاولة تقوم على الدراسة والبحث العلمي، وتستهدف تحقيق خير الانسان ودرء الشر عنه. يقول الله تعالى لنبيه الكريم (ﷺ) «قل لا أملك لنفسي نفعاً ولا ضراً إلا ما شاء الله. ولو كنت أعلم الغيب لاستكثرت من الخير وما مسني السوء. إن انا الا نذير وبشير لقوم يؤمنون»[1]. ومعنى ذلك أن معرفة المستقبل تمكن من الاستكثار من الخير وتجنب السوء[2]. غير أن الرسول عليه السلام لم تكن مهمته دراسة المستقبل للوقوف على معالمه والاستفادة منه. وإنما كان نذيراً وبشيراً للعالمين، كما أن معرفة الانسان للغيب المستقبل لا يمكن أن تكون كاملة أو تصل إلى حد اليقين. لذلك فإنه لا يملك لنفسه جلب نفع أكيد أو دفع ضرر محقق إلا أن يشاء الله الذي قد يخيب توقعاته فلا تحدث كما ظن.

والتفكير في أمر المستقبل للاستعداد لمواجهته ليس مباحاً فحسب، بل قد يكون واجباً يأثم من يتركه.

فبعض البلاد العربية الصحراوية، مثلاً تعتمد في معاشها الآن على ما يستخرج من أرضها من نفط. وهذا النفط يدر عليها دخلاً كبيراً يجعلها تتمتع بمستوى مرتفع من المعيشة. فلو أغفل ولاة أمورها التفكير في مستقبلها ليعدوا له عدته بالادخار وإقامة المشروعات الاستثمارية، واقتصروا على حياة البذخ والاسراف رغم علمهم بأن ، خزون البترول في بلدهم محدود وسينفذ لا محالة في يوم من الايام لكانوا آثمين.

وقد برع اليابانيون في دراسة التفاعلات والتحركات الجيولوجية التي

---

(١) الآيات رقم ١٨٨ من سورة الاعراف.

(٢) راجع في تفسير الآية: تفسير ابن كثير الجزء الثاني، ص ٢٧٣.

تتم فى باطن الارض لمعرفة وقت حدوث الزلازل والبراكين وتجنب شرورها وويلاتها. وهذا واجب عليهم ما دام فى وسعهم حفاظاً على حياتهم ومستقبلهم.

والتنبؤ بالتغييرات التى قد تحدث فى المستقبل لا يمكن أن يكون أكيدا خارج نطاق قضاء الله وسنته القاطعة فى خلقه. فقد تخطئ التبنؤات المتوقعة فى المستقبل رغم قيامها على البحث والدراسة لعدم مصادفتها لمشيئة الله التى تعلو على كل اعتبار. بل إن المستقبل الدنيوى نفسه قد ينعدم بقيام الساعة، وهى لا تأتى الا بغتة. ومع ذلك فالانسان العاقل مطالب بالنظر فى أمر مستقبله والاحتياط لمواجهة متغيراته إذا أراد أن يرتفع بمستوى معيشته كى يحيا حياة أفضل. ومن باب أولى فإن رجل الادارة الذى يحرص على نجاحها وتقدمها ويعمل على تحقيق الصالح العام يجب أن يتحسب للظروف المتغيرة ويكون مستعداً للتعامل معها وإن لم ترق له.

غير أن احتمالات المستقبل متعددة متباينة. وقليل من تنبؤات المستقبل مؤكد الحدوث كالموت بالنسبة لكل حى، والشيخوخة أو الهرم. وأغلب تنبؤات المستقبل غير مؤكدة، معلقة بمشيئة صاحب الدهر ومن بيده الليل والنهار. ويزداد عدم التأكد كلما بعد أمد المستقبل أو طالت مدته.

وبعبارة أخرى فإن توقعات الانسان للمستقبل ليست إلا احتمالات يحاول أن يتبين أقربها إلى التحقق. وعادة ما تنطوى على قدر من الخطأ يختلف باختلاف الظروف. وعلى أساس تعدد الاحتمالات الاساسية يمكن وضع عدة خطط بديلة لمواجهة كل احتمال. وذلك كوضع خطة على أساس استمرار تدفق البترول فى احدى الدول المنتجة له، وخطة على أساس توقفه بسبب الحرب.

ويعتبر الزمن المستقبل عنصراً أساسياً فى الخطة لأنه يمثل المدة التى يتم خلالها تحقيق أهدافها. ويتوقف تحديد مدة الخطة ومدى طولها على العلاقة بين حجم أهداف الخطة وحجم الامكانيات المتاحة لتحقيقها. فكلما زادت الاهداف وقلت الامكانيات كلما طالت مدة الخطة. وتقسم مدة الخطة عادة إلى فترات أقصر. تخصص كل فترة منها لانجاز احد الاهداف الفرعية التى يؤدى تنفيذها إلى إدراك الاهداف الاصلية. ويعتمد تنفيذ كل هدف فرعى على سبق انجاز الهدف الذى قبله. لذلك يؤدى الاخفاق فى تنفيذ أحد الاهداف الفرعية فى موعده إلى خلل فى نظام الخطة واضطراب فى مراحلها يجب أن يواجه بحلول سريعة، وإن يجد فى مرونة الخطة والخطط البديلة ما يحول دون تصدع الخطة بأكملها.

الفصل الثالث

أنواع التخطيط

يمكن التمييز بين أنواع عديدة من التخطيط، وذلك حسب المعايير التى يعتمد عليها فى تقسيم هذه الأنواع ووجهة النظر التى تؤخذ فى الاعتبار عند الكلام عنها:

– فمن ناحية مدى السلطة وحرية الاختيار فى التخطيط يمكن التفرقة بين التخطيط السياسى والتخطيط الادارى أو المنهجى. وهذا الاخير هو الذى يعنينا أساساً فى مجال دراسة الادارة العامة.

– ومن حيث درجة شمول التخطيط يوجد التخطيط الشامل والتخطيط الجزئى.

– وبالنظر إلى مدى المجال الزمنى ينقسم التخطيط الى تخطيط طويل الاجل وآخر قصير الاجل.

– وباعتبار مقدار النطاق الجغرافى هناك التخطيط القومى والتخطيط المحلى.

ونتحدث فيما يلى عن هذه الانواع باختصار:

١- من حيث مدي السلطة في التخطيط:

(التخطيط السياسى والتخطيط الإدارى)

من حيث مدى السلطة فى التخطيط قد يكون التخطيط سياسياً وقد يكون إدارياً أو منهجياً.

أ – فالتخطيط السياسى يرسم السياسة العامة للدولة ويضع الاهداف المراد تحقيقها على المستوى القومى خلال مدة معينة. وتقوم به الحكومات أو الهيئات السياسية فى الدولة.

ب– أما التخطيط الادارى أو المنهجى فيتناول بيان الوسائل المختلفة الواجب اتباعها لتحقيق اهداف سبق تحديدها. وهذا النوع من التخطيط الذى يطلق عليه بالانجليزية Program Planning الاصل فيه أن تنحصر سلطة الادارة فى وسائل التنفيذ. غير أن دورها لا يقتصر دائماً على مجرد التنفيذ، وإنما قد يمتد فيمس تحديد الاهداف ذاتها خاصة كلما كانت تلك الاخيرة محددة بصورة عامة غير مفصلة مما يترك للإدارة قدراً من حرية الاختيار والسلطة التقديرية بشأنها. وتلجأ الادارات المتقدمة التى تتبع الاسلوب العلمى فى الادارة إلى استخدام التخطيط الادارى أو المنهجى فى تنفيذ ما حدد لها من أهداف، خاصة إذا كان تنفيذها يتطلب وقتاً طويلاً وجهداً شاقاً ونفقات كثيرة، كما هو الحال فى انشاء المشروعات الكبرى.

٢- من حيث مدي شمول التخطيط:

(التخطيط الشامل والتخطيط الجزئى)

يمكن التمييز من حيث مدى شمول التخطيط بين التخطيط الشامل والتخطيط الجزئى.

أ – فالتخطيط الشامل يتعلق بكافة النشاطات فى الدولة، ويتناول قطاعاتها المختلفة. ويهدف بصفة عامة إلى رفع المستوى العام للحياة فى هذه الدولة. وذلك عن طريق تعبئة موارد المجتمع وتوجيهها لتنفيذ أهدافه وتحقيق تقدمه. ويعتبر هذا النوع من الخطيط وليد الانظمة الاشتراكية التى تسيطر فيها الحكومات على جميع وسائل الإنتاج تقريباً. وعادة ما تلجأ إليه

الدول المتخلفة بقصد التحول الصناعى والخروج من براثن التخلف. ذلك فإنه يحظى بقبول شديد لدى دول ما يسمى بالعالم الثالث. وإذا كان التخطيط الشامل – بل والتخطيط بصفة عامة – يرتبط اسمه عادة بالمسائل الاقتصادية، فإنه ليس حكراً عليها، ويمكن أن يتناول كذلك كل ما قد يراد تحقيقه لرفع المستوى العام للمجتمع من النواحى الاجتماعية أو الثقافية أو الادارية ... الخ. ومن جهة أخرى فإن الدولة كثيراً ما تقوم – من خلال التخطيط الاقتصادى وبالنظر إلى الاعتمادات والامكانيات المالية – بالتخطيط فى مختلف مجالات النشاط التى تتولاها. وذلك مع وضع الاولويات فى الاعتبار، والقيام بالمشروعات الضرورية والهامة التى قد يحجم عنها القطاع الخاص لضخامة الاستثمارات اللازمة لها، أو لعدم تحقيقها للربح السريع.

ب– أما التخطيط الجزئى فإنه لا يهدف إلى تغيير كافة القطاعات فى الدولة، وإما يخص احد الانشطة بها، كأن يتعلق بالقطاع الصناعى أو الزراعى مثلاً. ولا شك أن هذا النوع من التخطيط يعد أيسر من التخطيط الشامل الذى تتشعب جوانبه. ولكن التخطيط الجزئى لا يقطع الصلة تماماً بما لا ينصب عليه مباشرة من قطاعات، إذ أن تشابك مجالات النشاط فى الدولة وترابطها يجعل من اللازم النظر بعين الاعتبار إلى أثر التخطيط فى كل مجال على مختلف المجالات الاخرى.

٣- من حيث المدي الزمني للتخطيط:

(التخطيط طويل الاجل والتخطيط قصير الاجل)

ومن حيث معيار المدة يوجد التخطيط طويل الاجل والتخطيط قصير الاجل:

أ – فالتخطيط طويل الاجل يمتد مجاله الزمنى إلى بضع سنين، خمس أو عشر سنوات مثلاً. لذلك فإنه يعد أكثر صعوبة نظراً لما يتضمنه من ضرورة التنبؤ بالتغيرات التى ستحدث فى المستقبل نتيجة للدور الذى تقوم به مختلف العوامل المتحركة فى المجتمع. إلا أنه ضرورى بالنسبة لكل مجتمع يسعى إلى التقدم، لأن تحقيق الاهداف الكبيرة لا يمكن أن يتم فى أيام قليلة، وتوقع المشاكل المستقبلة ومحاولة التعرف على ابعادها يمكن من اعداد العدة لمواجهتها.

ب– أما التخطيط قصير الأجل فإن مجاله الزمنى يمتد لفترة قصيرة ويقصد به عادة التغلب على أزمة من الازمات التى تواجه المجتمع خاصة فى المجال الاقتصادى. وعادة ما يكون أيسر اعداداً من النوع الأول، نظراً لقرب العوامل والظروف التى يجب أن توضع فى الاعتبار عند القيام بعملية التخطيط.

وبالاضافة إلى نوعى التخطيط سالفى الذكر يمكن الحديث عن تخطيط متوسط الأجل تتراوح مدته بين ثلاث وخمس سنين تقريباً. كما يوجد التخطيط طويل الاجل جداً وتجاوز مدته عشر سنوات.

٤- من حيث المدي الجغرافي للتخطيط:

(التخطيط القومى والتخطيط المحلى)

ومن حيث المدى الجغرافى يتنوع التخطيط الى تخطيط قومى وتخطيط محلى:

أ – فالتخطيط القومى يكون على مستوى الدولة كلها. فيشمل نطاقه اقليمها بأسره، بصرف النظر عن مدى شموله لمختلف القطاعات.

ب- أما التخطيط المحلى فيتعلق بمنطقة جغرافية معينة فى داخل الدولة. وتلجأ السلطات لهذا النوع من التخطيط لمحاولة النهوض باحدى مناطق الدولة، نظراً لظروفها الخاصة وما ألم بها من تخلف أو دمار. وقد يتمثل فى اعادة تخطيط احدى المدن بما يتفق مع مقتضيات المدنية وروح العصر، أو فى إعادة تعمير منطقة دمرتها الحروب أو الزلازل أو البراكين.

الفصل الرابع

عوامل نجاح التخطيط

يتوقف نجاح عملية التخطيط على مراعاة عوامل متعددة يمكن ايجاز أهمهام فيما يلى:

١- دقة تحديد الاهداف:

يجب أن تكون الاهداف المراد تحقيقها محددة بدقة، وأن تكون متكاملة متناسقة لا تناقض بينها ولا تنافر لأن الغرض النهائى من التخطيط هو تنفيذ هذه الاهداف. فإذا كانت الاهداف غير واضحة أو متنافرة، فإن ذلك ينتقص من إمكانية نجاح الخطة. وإذا كان تحديد هذه الاهداف هو من عمل السلطة السياسية أساساً، فإن الادارة - بحكم احتكاكها بالواقع وبما يتجمع لديها من معلومات - يحسن أن يكون لها دور ولو استشارى فى تحديد هذه الاهداف. ويحدث عادة أن يكون للإدارة قدر من السلطة التقديرية فى تحديد الاهداف الجزئية التى يؤدى تحقيقها إلى إدراك الاهداف النهائية.

وتختلف دقة تحديد الاهداف حسب نوعية التحديد. فقد يكون هذا التحديد كمياً كالوصول بالانتاج إلى رقم معين، وعندئذ يسهل التحقق من مدى تنفيذه على وجه الدقة. وقد يكون الهدف محدداً بالوصف فقط كتحسين جودة المنتجات. وهنا يصعب تحديد درجة تحقق الهدف.

٢- حصر الامكانيات الحقيقية:

ينبغى لنجاح عملية التخطيط حصر الامكانيات المادية والبشرية التى يمكن استخدامها لتنفيذ الاهداف السابق تحديدها حصراً دقيقاً، وذلك لتعبئتها

وتكريسها فعلاً لتحقيق هذه الاهداف. وحصر الامكانيات المادية يجب أن يشمل جميع الموارد التى يمكن الاعتماد عليها سواء كانت مستغلة من قبل أم غير مستغلة. أما بالنسبة للامكانيات البشرية فيجب على وجه الخصوص معرفة مدى كفاءة الجهاز الادارى ومقدرته على تنفيذ ما تتضمنه الخطة من مشروعات وأعمال. فالتخطيط السليم يجب ألا يكتفى بوضع برامج لتنفيذ اهداف معينة فى المستقبل، وإنما عليه أيضاً أن يضع فى الاعتبار الوسائل المادية التى ستستخدم فى هذا التنفيذ من ناحية، والجهاز الادارى الذى سيتولى هذا التنفيذ من ناحية أخرى. وذلك حتى لا تكون الخطة مجرد كلمات تكتب دون أن تجد لها صدى فى الواقع الملموس. وكثيراً ما تؤدى الرغبة إلى التقدم السريع فى البلاد المتخلفة الى فشل التخطيط وعدم التمكن من تطبيقه نظراً لما ينطوى عليه من مبالغة وطموح لا يتفق مع الامكانيات الحقيقية للمجتمع الذى أعد له.

٣- تحديد مدد التنفيذ:

يجب كذلك تحديد الوقت اللازم لتنفيذ الخطة – وهى المظهر المادى للتخطيط – ككل، وكذلك تحديد الوقت الذى يجب أن يتم فيه تنفيذ كل مرحلة من مراحلها تحديداً دقيقاً واقعياً يمكن تحقيقه عملاً. إذ أن تحديد وقت التنفيذ يعد من أهم عناصر التخطيط. ويحدث أحياناً أن يتأخر بتنفيذ بعض مراحل التخطيط نتيجة تخلف أو لنقص بعض الوسائل المادية أو المعنوية اللازمة. وفى هذ الحالة يجب البحث السريع عن العلاج ولو بتعديل أو تطوير الخطة لامكان إنجاز اعمالها دون تأخير كبير.

٤- مرونة التخطيط:

من المسائل الهامة التى يجب أن تراعى فى التخطيط أيضاً مرونته

وإمكان تحوير بعض عناصره لتتفق مع المتغيرات التى قد تحدث أثناء تطبيق الخطة دون أن تكون قد ادخلت فى الاعتبار عند وضعها. وذلك لأنه مهما بلغت الدقة التى تراعي فى عملية التخطيط فإن الافتراضات التى تقوم عليها لا تطابق دائماً وفى جميع الاحوال مايحدث فى الواقع. لأنها تتعلق بأمور مستقبله يصعب معرفتها معرفة يقينية. لذلك فمن بعد النظر وضع خطط بديلة يمكن تطبيقها فى حالة حدوث تغيرات أو انحرافات لم تكن متوقعة. وتزداد أهمية مرونة الخطة كلما طالت المدة اللازمة لتنفيذها نظراً لتعلق التوقعات التى تقوم عليها بأمور غيبية لا تزال بعيدة عن واضعى الخطة.

المشاركة في وضع الخطة:

لمشاركة العاملين فى وضع الخطة - كل فيما يخصه - اثار حميدة من نواح متعددة.

١- فمناقشة الخطة وتبادل الآراء والافكار والحجج بين العاملين والمتخصصين تمثل الممارسة الحقيقية لديموقراطية الادارة وتمهد السبيل للوصول إلى أفضل الحلول للمشاكل العامة وأفضل الخطط لمواجهة المستقبل. ويمكن أن تتم هذه المناقشة أو تلك المساهمة فى اعداد الخطة عن طريق اللقاءات والاستشارات وتقديم الاقتراحات ومشروعات الخطط من جانب العاملين كل فى مجال اختصاصه.

٢- وتؤدى هذه المساهمة إلى زيادة ادراك العاملين وفهمهم للخطة بجوانبها المختلفة وتقبلهم لها، مما يستتبع الاخلاص والجدية فى تنفيذها بدلاً من وضع العراقيل أمام هذا التنفيذ فى حالة عدم الاقتناع بالخطة أو فهمها الفهم الصحيح. ومن دواعى الفهم الصحيح للخطة أن يحاط العاملون

علماً بالهيكل العام للخطة مع التركيز على بيان الجزء أو القطاع الذى يخص كل قسم ادارى منها وعلاقته ببقية أجزاء الخطة.

وبذلك يكون اعداد الخطة قد تم بمساهمة العاملين. فضلاً عن تنفيذها بواسطتهم. ويكون تدخل سلطة القيادة فى الخطة للتوجيه والتنسيق فى اعدادها، والاشراف والرقابة فى تنفيذها.

متابعة تنفيذ الخطة:

يجب لنجاح الخطة متابعة تنفيذها لمعرفة مدى توافق التنفيذ الفعلى لما تم منها مع خطواتها المحددة بأوقاتها. وبعبارة أخرى لبيان مدى التطابق بين النتائج المحققة والنتائج المتوقعة فى الخطة. ومن الصعب أن تتطابق هذه النتائج تماماً. ويجب الكشف عن العقبات التى تعترض كمال التنفيذ ومحاولة تذليلها فى أقرب وقت ممكن ولو بتعديل الخطة أو الرجوع إلى الخطط البديلة.

وقد يرجع سبب الاخفاق إلى خطأ أو عدم دقة فى الخطة نفسها. وقد يعزى الى تغير الظروف المتحققة عن تلك التى كانت متوقعة.

الفصل الخامس

التخطيط في العالم

ظهر التخطيط القومي الشامل للمرة الأولى في الاتحاد السوفيتي المنهار، بعد الثورة الماركسية عام ١٩١٧، ثم انتقل منها إلى غيرها من الدول الشيوعية وإلى عدد من الدول المتخلفة الساعية إلى التنمية الاقتصادية. وقد زاد الاهتمام بالتخطيط في أعقاب الحرب العالمية الثانية لإعادة البناء وإزالة آثار القتال. وشجع على اتباعه بعد ذلك زيادة التقدم الفنى وارتفاع مستوى المعيشة الذى حققته دول الديموقراطيات الغربية واليابان واتساع هوة الفارق بينها وبين الدول الأقل تقدماً.

ولا تتبع دول الاقتصاد الحر كالولايات المتحدة الامريكية ودول أوروبا الغربية نظام التخطيط القومي الشامل. وإنما تعتمد أساساً على الحرية الاقتصادية وظروف العرض والطلب على السلع والخدمات. غير أن تطور الأوضاع العامة وتعقد المشاكل الاقتصادية في العصر الحديث قد دفع إلى الأخذ بنظام التخطيط الجزئى فى بعض المجالات، بالإضافة إلى اتباع بعض أساليب التخطيط غير المباشر على المستوى القومى الشامل.

ولم تأخذ مصر بنظام التخطيط الشامل قبل ثورة يوليو عام ١٩٥٢ نتيجة لاعتناقها لمبدأ الاقتصاد الحر. وبعد قيام الثورة بدأ الاتجاه إلى التخطيط يظهر شيئاً فشيئاً. فأنشئت لجنة التخطيط القومى برئاسة رئيس مجلس الوزراء بالقانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥٥. وعند إعادة تنظيمها بالقرار الجمهورى رقم ١٩٥٧ أدمج فيها كل من المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومى والمجلس الدائم للخدمات العامة. وقد تحولت لجنة التخطيط القومى

عام ١٩٦٠ إلى وزارة للتخطيط. وظهر التخطيط الجزئى منذ عام ١٩٥٧، ومن أمثلته برنامج السنوات الخمس للصناعة. وبدأ التخطيط الشامل لأول مرة فى مصر عام ١٩٦٠ عندما أعدت الخطة الخمسية الأولى.

وقد أكدت كافة الدساتير الجمهورية المصرية ضرورة التخطيط فنصت المادة السابعة من دستور سنة ١٩٥٦ على أن «ينظم الاقتصاد القومى وفقاً لخطط مرسومة». وقضت المادة العاشرة من دستور عام ١٩٦٤ بأن «يكون توجيه الاقتصاد القومى بأكمله وفقاً لخطة التنمية التى تضعها الدولة». وجاء بالمادة ٢٣ من دستور سنة ١٩٧١ أنه «ينظم الاقتصاد القومى وفقاً لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومى وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة». ونصت المادة ١١٤ منه على أن «يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويحدد القانون طريقة اعداد الخطة وعرضها على مجلس الشعب».

غير أن التطبيق العملى لنظام التخطيط فى مصر قد جاء مخيباً للآمال المعقودة عليه فى حدود كبيرة. فلا نكاد نجد خطة حققت أهدافها كاملة فى مدتها. وذلك لعدم دقة التخطيط، وعدم جدية التنفيذ، فضلاً عن بعض الظروف السياسية والحربية. وكانت مصر بلداً زراعياً يوفى بحاجة أبنائه ويصدر فائض حاصلاته. فرأى المسئولون وجوب التخطيط لتحويلها إلى دولة صناعية. فلا هى ظلت زراعية تؤتى أكلها، وأصبحت تستورد غذاءها من غيرها. ولا هى صارت صناعية لديها من المنتجات ما تصل به إلى حد الكفاية الذاتية، وامتلأت أسواقها بالمصنوعات الاجنبية.

الباب الثاني

التنظيم

لبحث عملية التنظيم الادارى من نواحيها المتعددة نرى مواجهة المسائل الآتية:

١- تعريف وأهمية التنظيم.

٢- سلطة إصدار القرار.

٣- عوامل رفع الكفاءة.

٤- التنظيم فى مصر.

الفصل الأول

تعريف وأهمية التنظيم

يمكن تعريف التنظيم بأنه توزيع الاعمال المؤدية إلى انجاز أهداف الادارة على أقسامها وعمالها، مع تحديد علاقات العمل وطرقه وإجراءاته(١).

أهمية خاصة:

يعتبر التنظيم بحق أهم موضوعات الادارة(٢). حتى أن بعض العلماء يطلقون على الادارة علم التنظيم(٣). ولعل فى ذلك إطلاقاً لإسم الجزء على الكل إظهارا لأهمية هذا الجزء. وذلك كتعبير القرآن الكريم عن الإنسان بالرقبة فى قول الله تعالى «فعتق رقبة» نظراً لأهمية الرقبة من جسم الإنسان، باعتبارها همزة الوصل بين الرأس وبقية الجسد.

وتزداد أهمية التنظيم وتبدو أكثر جلاء كلما تضخم حجم أعمال الادارة واتسع بالتالى اطار الجهاز الذى يتولى هذه الاعمال. غير أن هذا لا ينفى ضرورة التنظيم بالنسبة لكل نشاط جماعى يهدف إلى تحقيق هدف مشترك أياً كان حجم الادارة القائمة عليه. وترمى عملية التنظيم ليس فقط إلى تحقيق هذا الهدف، وإنما أيضاً إلى كمال الاستفادة من الامكانيات الانسانية والمادية المتاحة للإدارة.

---

(١) راجع: Dimock, Dimock & Koenik; Public administration, p. 127.

(٢) راجع: H.L. Baratin, Organisation et Méthodes dans l''administration publique, col. Arm. nouvelle, 1963, p. 61.

(٣) يأخذ أستاذنا الدكتور محمد فؤاد مهنا بهذه التسمية وقد سبقت الاشارة إلى مؤلفه: سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء مبادئ علم التنظيم.

ثلاث خطوات:

التنظيم ليس عملية سهلة، نظراً لكثرة المسائل التى يتناولها، والإشكالات التى يجب أن يتخذ موقفاً منها. إلا أنه يمكن - من باب التبسيط والتوضيح - أن نميز فى داخل عملية التنظيم بين ثلاث خطوات رئيسية تتضمنها هذه العملية أياً كان المستوى الذى يتم فيه التنظيم، وأيا كانت ضخامة الادارة التى تخضع له:

١- تتمثل الخطوة الأولى فى استعراض مختلف الاعمال المراد القيام بها تحقيقاً لأهداف الادارة، وتحليل كل منها إلى عناصره، ومعرفة دوره وأهميته فى تحقيق تلك الاهداف. وذلك بقصد استبعاد غير اللازم من الاعمال والتركيز على أكثرها أهمية.

٢- ثم تأتى الخطوة الثانية من خطوات عملية التنظيم وتتخلص فى تقسيم هذه الاعمال على الاقسام الادارية التى تتولاها والعاملين الذين يقومون بها، مع تحديد درجة السلطة والمسئولية المتعلقة بكل منهم، وبيان مختلف العلاقت التى تربطهم.

٣- أما الخطوة الثالثة فتتركز فى تحديد طرق أداء العمل واجراءاته، وترمى إلى بيان أيسر السبل لتنفيذ أعمال الادارة وتحقيق اهدافها.

عملية مستمرة:

لا ينتهى دور التنظيم بمجرد انشاء الادارة لأن الامر يتعلق بعملية مستمرة يرجع إليها كلما دعت الحاجة. فإذا ثبت فى أى وقت أن التنظيم لم يعد يحقق أهدافه على النحو السليم - لاحتوائه على أخطاء كان يجب تلافيها عند اعداده أو نتيجة لتغير الظروف بعد وضعه - وجب إعادة عملية التنظيم من جديد لإدراك الاهداف التى عجز التنظيم الأول عن تحقيقها. فالتنظيم

فى الادارة ليس تنظيماً جامداً أو غريزياً كتنظيم خلية النحل أو جماعة النمل. وذلك لأن التطور وعدم ثبات الظروف يمكن أن يمس التنظيم السابق إقامته ويتطلب تعديله ليتنق مع الاحوال الجديدة ويحقق الاهداف المطلوبة. كما قد تكتشف الادارة اخطاء فى التنظيم الذى سبق أن وضعته وهو تنظيم من صنع البشر الذى قد يخطئ وقد يصيب، يختلف عن التنظيم الغريزى لدى النحل أو النمل، وهو من صنع الله الذى أتقن كل شئ صنعه.

وتقوم الادارة من وقت لآخر بجمع المعلومات الصحيحة المتعلقة بالادارة ودراستها، وعلى ضوئها تتخير الوسائل، وتتوقع النتائج وتعيد النظر فى تنظيمها سعياً وراء أفضل السبل لتحقيق الغايات.

ولاية التنظيم:

تقع مهمة التنظيم على عاتق كل رئيس ادارى فى إطار رئاسته. وبداية بأعلى درجات السلم الإدارى يتولى رئيس الدولة عملية التنظيم على مستوى الدولة كلها باعتباره الرئيس الإدارى الأعلى، وذلك بالاستعانة بالهيئات المساعدة المتخصصة فى التنظيم من ناحية وعن طريق ترك قدر من، السلطة التقديرية لمن يليه فى درجات السلم الادارى من الرؤساء من ناحية أخرى. ويقوم كل رئيس ادارى حسب درجته بتنظيم إدارته على نحو مشابه. فيستعين بالخبراء إذا استدعت الأمور، ويمنح قدراً من سلطة التنظيم لمن دونه من الرؤساء فى حدود الوحدات التى يرأسونها، باعتبارهم أقرب إلى الأعمال المراد تنظيمها.

ويتصل عمل خبراء التنظيم بكل من النشاط المالى والنشاط المتعلق بشئون العاملين فى الدولة. إذ من المفيد لرجال الميزانية معرفة ما إذا كانت الاعتمادات المالية المطلوبة للإدارات المختلفة تقوم على أساس سليم وتمثل

حاجة فعلية، أم أن مرجعها سوء تنظيم الادارة الطالبة للاعتماد. ومن ناحية أخرى فإن المهتمين بشئون الموظفين يبغون وضع كل موظف فى مكانه الصحيح، وحيث تحتاج إليه الادارة حقيقة. ويأخذون فى الاعتبار مسألة الاجر المناسب وتكاليف الايدى العاملة بصفة عامة. لهذا فقد ألحقت مهمة التنظيم فى كثير من البلاد إما بالادارات المتعلقة بالميزانية أو بالادارات المهتمة بشئون الموظفين. وجدير بالذكر أن نشاط التنظيم فى الولايات المتحدة الامريكية يتبع أحد فروع مكتب الميزانية. وفى مصر يتولى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بحث مسألة التنظيم الادارى بالنسبة لمختلف ادارات الدولة.

الفصل الثاني

سلطة إصدار القرار

تعد سلطة اصدار القرارات الادارية من أهم مسائل التنظيم الادارى، لأن تنفيذ أى عمل من أعمال الادارة يستلزم تمتع مصدره بقدر من هذه السلطة. ونوالى بالدراسة فيما يلى أهم الموضوعات التى تثور فى هذا الشأن وهى:

١- الهرم الإدارى.

٢- التركيز وعدم التركيز.

٣- تفويض السلطة.

المبحث الأول

الهرم الإداري

لزوم الهرم الاداري:

أثبتت التجارب الانسانية على مر الزمن أن أى تنظيم واسع النطاق لابد وأن يأخذ شكلاً هرمياً من حيث الرئاسة ومدى السلطة. يشغل قاعدة الهرم أولئك المنفذون الذين يقومون بانجاز الاعمال المؤدية إلى تحقيق أهداف الادارة سواء أكانت هذه الاعمال مادية أم ذهنية، ولا يرأسون أحداً أو يتمتعون بسلطة إصدار أى قرار، وهم أكثر العاملين. وفى الدرجة التالية إلى أعلى يوجد عدد أقل من العاملين، هم صغار الرؤساء أو الرؤساء المباشرون الذين يمثلون مستوى الادارة الدنيا ويتولون أعمال الاشراف والتوجيه والرقابة بالنسبة للعاملين المنفذين. وكلما ارتفعنا من قاعدة الهرم أو السلم الادارى إلى أعلى كلما قل عدد الرؤساء وزادت سلطتهم إلى أن نصل إلى قمة الهرم حيث يستوى الرئيس الادارى الأعلى للمنظمة.

ويرجع السبب فى لزوم هذا الهرم الادارى بما يضم من مستويات متعددة من الرئاسات، بعضها فوق بعض، إلى ضعف الانسان وقلة إمكانياته وإن كثرت، وحاجته الملحة إلى مساعدة الاخرين فى إدارة المنظمة التى يرأسها. ويرجع ضعف الانسان إلى ما يخضع له من قيود تحد من مقدرته وتوهن من قوته.

وجود القيود البشرية:

تتمثل القيود التى تحد من مقدرة الإنسان فيما يلى:

١ - **قيد الذهن:** فادراك الشخص محدود وإن اتسع، وقدراته العقلية نسبية كقدراته الجسمية. فلا يستطيع أن يركز أو يفكر فى مسائل كثيرة فى

نفس الوقـت، ولا يتمكـن من إدراك الأمور التى تتجاوز مـدى ذكـائه. ولا يطيق أن يلم بكافة المعارف اللازمة لادارته ومختلف التخصصات الموجودة بها، خاصة بعد أن ازداد الاغراق فى التخصص والتعمق، ولنتهى عصر المعارف السطحية الواسعة.

٢- **قيد الجسم:** فالطاقة الجسمية محدودة مهما كانت قوة البنية ومهما كانت المثابرة وكان الجلد. والقدرة على تقديم الجهد والعمل لا يمكن أن تجاوز قدراً معيناً، حتى لدى أكثر الناس قوة واحتمالاً.

٣- **قيد الزمن:** فلا يستطيع الانسان أن يعمل فى يومه الحاضر أكثر من عدد معين من الساعات. ولا يستطيع أن يستعيد بعض الوقت من الماضى الذى فات، أو يستعجل لحظات من مستقبل لا يستطيع أن يجزم بأنه آت، وله أجل محدد ينتهى إليه.

٤- **قيد المكان:** فليس بوسع المرء أن يتواجد فى أكثر من مكان فى نفس الوقت. وتنقلاته من مكان إلى آخر تستغرق وقتاً قد يطول وإن اسرعت سبل المواصلات. والتواجد الشخصى قد يكون ضرورياً وإن سهلت الاتصالات.

لذلك فإن المنظمة الكبيرة الوحيدة التى تستغنى عن الهرم القيادى، ويتولى تدبير كل أمورها، ورعاية كافة شئونها فرد واحد هى المنظمة الكونية. وذلك لأن مولاها الأعلى - وهو الله سبحانه وتعالى - ذو قوة مطلقة لا ترد عليها قيود.

١- فليس لقدرته حدود وهو القوى العزيز القائل فى محكم التنزيل «ولقد خلقنا السماوات والأرض وما بينهما فى ستة أيام وما مسنا من لغوب»[١]، وهو تعالى «لا تأخذه سنة ولا نوم»[٢]. «وسع كرسيه السماوات والأرض ولا يؤده حفظهما وهو العلى العظيم»[٣].

---

(١) الآية ٣٨ من سورة ق.
(٢) الآية رقم ٢٥٥ من سورة البقرة.
(٣) نفس الآية.

٢- أما عن علمه فهو تعالى علام الغيوب، يعلم السر وأخفى. لا يعزب عنه مثقال ذرة فى السماوات ولا فى الأرض. وقد أحاط بكل شئ علماً.

٣- ولا يقيده من لأنه سبحانه الأول والآخر، الأزلى الباقى. كل يوم هو فى شأن «وإن يوماً عند ربك كألف سنة مما تعدون»[١].

٤- ولا يقيده مكان وهو الواسع العليم. وسع كرسيه السماوات والأرض. وهو معكم أينما كنتم.

مستويات الهرم الاداري:

مستويات الهرم الادارى متعددة، يختلف عددها من منظمة إلى أخرى. وذلك لأن الرئيس أو المدير لا يستطيع أن يشرف اشرافاً مباشراً على كل العاملين فى الادارة. وإنما يقتصر اشرافه المباشر على عدد قليل منهم. ويقوم كل منهم بالاشراف على عدد آخر من العاملين اشرافاً مباشراً... وهكذا حتى نصل إلى العاملين المنفذين على قاعدة الهرم الادارى. وبذلك ينطوى كل تنظيم إدارى على قلة من الرؤوساء المتدرجين تأمر أو تدبر، وكثرة من العاملين تطيع وتنفذ. فالمديرون ينفذون عن طريق الآخرين، وهؤلاء ينفذون بأنفسهم.

ومن بين مستويات الهرم الادارى المتعددة توجد ثلاثة مستويات أساسية هى:

١- مستوى الادارة العليا ويعتلى أصحابه قمة الهرم الادارى ويتولون اتخاذ القرارات الأساسية فى المنظمة. ومن بين هؤلاء يوجد الرئيس الاعلى الذى يضمن وحدة التوجيه فى المنظمة حتى يتم العمل فى كافة اجزائها وعناصرها بطريقة متناسقة متكاملة، وتتعاون جميعاً فى سبيل تحقيق الهدف المنشود.

---

(١) الآية رقم ٤٧ من سورة الحج.

٢- مستوى الادارة الوسطى ويضم المديرين الذين يرأسون شاغلى درجات الإدارة الدنيا، ويقومون بتنفيذ قرارات الادارة العليا بقرارات تنفيذية أقل درجة وأكثر تفصيلاً.

٣- مستوى الإدارة الدنيا ويحتل درجاته الرؤساء المباشرون الذين يشرفون على القائمين بالتنفيذ النهائى من العاملين، ويأتمرون بأوامر مديرى الادارة الوسطى ويسألون أمامهم.

ويجب عدم المبالغة فى زيادة عدد المستويات الادارية بالتخلص من غير الضرورى منها. وذلك لأن زيادة عددها يؤدى إلى تعقيد الاجراءات وزيادة التكاليف. كما يجب عدم الافراط فى انقاص عدد هذه المستويات حتى لا يطلب من الرئيس الاشراف على عدد كبير من المرؤسين يفوق طاقته فلا يستطيع القيام بدوره ازاءهم. فنطاق الاشراف الرسمى لكل رئيس يجب أن يكون بالقدر الذى يمكن السيطرة عليه دون زيادة أو نقصان. ويختلف عدد المرؤسين زيادة أو نقصاً حسب مدى حاجتهم إلى الرجوع إلى الرئيس. وهذا يتوقف على عدة اعتبارات أهمها:

١- طبيعة العمل محل الاشراف، فيقل عدد المرؤسين المباشرين بالصعود إلى قمة الهرم الإدارى، حيث يكون العمل ذهنياً.

٢- مدى وضوح وثبات السياسات والقواعد والاجراءات والطرق المتبعة فى الادارة.

٣- مدى كفاءة العاملين وإلمامهم العلمى والعملى بشئون تخصصاتهم.

٤- مدى تركيز السلطة عند مستوى الادارة العليا.

تحديد متخذ القرار:

يعد تحديد المستوى الذى يجب أن يتخذ فيه القرار من أهم المسائل التى يحاول الباحث أن يجد لها الحلول. والواقع أن تركيز سلطة إصدار القرارات تركيزاً كاملاً فى يد القادة أو تفويضها تفويضاً كاملاً إلى المستويات الدنيا لا وجود له من حيث الواقع فى أى نظام إدارى. ولا خلاف فى أن القرارات الكبرى المتعلقة بالسياسة العامة لأى ادارة يجب أن تتخذ بواسطة سلطة القيادة العليا فيها، وأن القرارات الصغرى الخاصة بسير العمل اليومى فى الادارة تتخذها المستويات الدنيا فى الادارة. ولكن الصعوبة تثور بالنسبة للقرارات ذات المستوى المتوسط وهى التى تتعلق باعطاء اجابة عن مسألة تولدت عن واقعة معينة. فعندما يتقدم شخص بطلب ترخيص بناء مثلاً - وهذه هى واقعة المبادأة - فإن على الإدارة أن تقبل مشروع البناء أو ترفضه أو تعدله، وتوجد اعتبارات متعددة يجب وضعها فى الحسبان عند تحديد درجة الرئاسة التى تتولى إصدار القرارات متوسطة المستوى(١). وهذه الاعتبارات هى:

١- القيمة الحقيقية للقرار.

٢- سرعة اتخاذ القرار.

٣- تخفيض تكاليف القرار.

٤- الاثار النفسية لتوزيع السلطة.

١- القيمة الحقيقية للقرار:

يجب أن يكون القرار مناسباً للاهداف المرجوه منه. وتعتمد قيمة القرار

---

(١) راجع: Gournay, Introduction à la science administrative, 1966, p. 113.

من ناحية على دقة وكفاية المعلومات التى يتخذ على أساسها القرار، ومن ناحية أخرى على دخول القرار ضمن السياسة العامة للإدارة.

فمن المعروف أن كثيراً من أخطاء الادارة ترجع إلى أن متخذ القرار لم يكن تحت نظره كافة المعلومات الصحيحة والحديثة المتعلقة بهذا القرار. ومن هنا قيل أن سلطة اصدار القرار يجب أن يعهد بها إلى من يتجمع لديه القدر الأكبر من المعلومات الدقيقة عنها. وذلك ليس فقط لاختصار الوقت وتفادى بطء انتقال المعلومات، وإنما كذلك بل وأساساً لتفادى النقل المشوه لهذه المعلومات، سواء تمّ باهمال أو بسوء قصد كما يحدث فى الواقع العملى أحياناً.

وتعتمد قيمة القرار من ناحية أخرى على موافقته للسياسة العامة للإدارة. فيجب أن تستلهم القرارات المختلفة المتعلقة بإدارة معينة أهدافها من سياسة عامة واحدة واتجاه مشترك. وذلك حتى يتوافر للمشروع حد أدنى من الوحدة، ولكى لا تتضارب القرارات ويهدر بعضها مفعول البعض فتقل قيمتها أو تنعدم منفعتها بالنسبة للإدارة التى صدرت من أجلها.

٢- سرعة اتخاذ القرار:

لا شك أن لسرعة اتخاذ القرار أهمية كبرى بالنسبة للإدارة والمتعاملين مع الإدارة على السواء. ففى سرعة اتخاذ القرار إنجاز لاعمال الادارة بدلاً من تراكمها وتكديسها من ناحية، فيه إرضاء للجمهور الذى كثيراً ما يشكو من بطء قضاء مصالحه من ناحية أخرى. ولسرعة إصدار القرار يجب أن يصدر من الدرجة الادارية الاقرب من الواقعة المولدة لهذا القرار. فيصدر القرار من الموظف الذى يتجمع تحت يده أكبر قدر من المعلومات عن هذه الواقعة. إذا ليس من المفيد أن ينقل هذا الموظف ما لديه من معلومات إلى

رئيس ادارته ليتولى بنفسه اصدار القرار مما يستدعى مزيداً من الوقت وطولاً فى الاجراءات. فإذا كانت الواقعة المولدة للقرار تقع على مقربة من الرئاسة العليا فإن من الطبيعى أن تتولى هى إصدار القرار. أما إذا كانت المعلومات المتعلقة بهذه الواقعة تتجمع لدى مستوى أدنى فى المسلم الادارى – وهو ما يحدث فى حالة القرارات متوسطة الأهمية – فيحسن أن يتمتع شاغلو هذا المستوى بسلطة اصدار القرار المتعلق بها.

٢- تخفيض تكاليف القرار:

يدخل فى الاعتبار كذلك عند تحديد المستوى الذى تتخذ فيه القرارات تخفيض التكاليف المالية لهذه القرارات سواء تعلقت بالمواد المستخدمة أو بأجور العاملين. والمعروف أن احالة المسائل إلى أعلى درجات السلم الإدارى تؤدى إلى زيادة التكاليف، لما تستدعيه الاحالة من كتابه عديد من التقارير، واعداد مزيد من الوثائق، مما يستلزم زيادة ساعات العمل، سواء بالنسبة لمن يعد هذه التقارير بداءة، أو من جانب شاغلى الدرجات المتوسطة الذين يقومون بدراسة هذه الوثائق قبل رفعها إلى الرئاسة. غير أنه يلاحظ من ناحية أخرى أن اعطاء سلطة كبيرة فى إصدار القرارات لموظفى الدرجات الدنيا فى السلم الادارى يستلزم أن يكون هؤلاء على جانب لائق من الكفاءة المهنية، مما يستدعى زيادة النفقات اللازمة لتعيين موظفين من ذوى كفاءات أعلى. لذلك فإن منح سلطة إصدار القرارات ذات المستوى المتوسط لاصحاب المستويات المتوسطة الذين يتجمع لديهم القدر الكافى من المعلومات المتعلقة بهذه القرارات يكون أكثر فعالية بالنسبة لتخفيض نفقات القرار.

٤- الآثار النفسية لتوزيع السلطة:

يلاحظ بالنظر إلى الجانب الانسانى للمسألة أن تركيز السلطة وحرمان

شاغلى الدرجات غير العليا فى السلم الادارى من سلطة اتخاذ القرارات له أثره فى سلبيتهم وفقدانهم روح المبادأة والتفكير الخلاق. كما قد ينتهى الأمر بالموظف من ناحية أخرى إلى الخداع فى أدائه لوظيفته، بأن يسئ تنفيذ القرارات التى تصدر اليه، أو يحاول أن يفرض وجهة نظره المخالفة بطريقة ملتوية، وأن يتخلص من رقابة رؤسائه والقائمين بالاشراف عليه بوسيلة أو بأخرى. ولن تعوزه سبل التحايل خاصة إذا كان على جانب من الذكاء والنضوج الفكرى.

تسلسل القيادة الادارية:

تتسلسل القيادة حسب مستويات الادارة بطريقة منتظمة. فلا يتلقى العامل أو الموظف أوامره إلا من رئيس واحد هو رئيسه المباشر المسئول عن الاشراف على اعماله. ولا ينبغى لرئيس أعلى أن يتخطى مستويات الهرم الإدارى ليصدر أمراً إلى من لا يخضع لرئاسته المباشرة. ويحدث ذلك أحياناً من باب السرعة وتبسيط الاجراءات. ولكنه كثيراً ما يؤدى إلى اضطراب العمل وسوء العلاقة بين المرؤس والرئيس المباشر، بالإضافة إلى الانتقاص من سلطة هذا الأخير الفعلية على مرؤسيه، رغم مسئوليته عن أعمالهم، مما يخل بمبدأ توازن السلطة والمسئولية وقد يؤدى إلى نوع من تركيز السلطة الواقعية مع ما له من مضار. لذلك يجب عدم الرجوع إليه الا عند الضرورة وفى أضيق الحدود.

وحدة التوجيه والرئاسة:

يجب أن تسير كل منظمة وفق توجيهات موحدة تصدر من سلطة عليا واحدة، وذلك حتى لا تفسد، وتضطرب احوالها، وتتضارب جهودها، وتعجز عن تحقيق أهدافها.

غير أن وحدة التوجيه الأعلى لا تكفى لحسن سير العمل فى المنظمة الادارية وينبغى فضلاً عن ذلك أن يخضع كل مرؤس لتوجيهات متناسقة تصدر فى العادة من رئيس واحد هو الرئيس المباشر طبقاً لمبدأ وحدة الرئاسة. وذلك حتى لا تصدر إلى المرؤس أوامر متناقضة، فيضطر إلى عدم تنفيذها جميعاً، أو الى تنفيذ بعضها وترك البعض، فينسب إليه الخطأ فى الحالتين رغم إرادته، وتضطرب شئون الادارة، وتعجز عن القيام بمهامها.

ولكن الظروف قد تدفع أحياناً إلى اخضاع العامل أو الموظف لأكثر من رئيس مباشر فى نفس الوقت. ويتم ذلك بشئ من التنسيق وتحديد مجال رئاسة كل منهم. من ذلك اخضاع المرؤس لرئيس فنى وآخر إدارى، كما هو الشأن فى مراقبى الحسابات الذين يخضعون فنياً لإشراف وزارة الخزانة، وإدارياً للجهات التى يعملون بها. ويحسن عدم الرجوع الى ذلك إلا فى أضيق الحدود مع الحذر الشديد.

كيفية أداء العمل:

يبين التنظيم الادارى كيفية انجاز الاعمال المختلفة فى الادارة. فيحدد سياسات العمل وقواعده واجراءاته وطرقه. ولكل من هذه المصطلحات معناها المحدد فى علم الادارة:

١ – فيقصد بالسياسات مجموعة القواعد التى تترك للرئيس الادارى قدراً من السلطة التقديرية فى اتخاذ القرار. ولا شك فى جدواها لانها تسمح بمراعاة الظروف عند اتخاذ القرار.

٢ – ويقصد بالقواعد تلك التى تستلزم التصرف بشأن بعض المسائل على نحو معين تقدر أهميته فتجعل اختصاص الرئيس الادارى مقيداً فى اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه فى هذه الأمور.

٣- أما الاجراءات فهى خطوات تنفيذ السياسات والقواعد. ويعمل التنظيم السليم على عدم المبالغة فى عددها، واستبعاد غير الضرورى منها.

٤- وأما الطرق فهى كيفية أداء كل خطوة من خطوات الاجراءات. ويتم تحديد هذه الطرق بعد دراسة حركات العمل لاستبعاد الزائد منها، واختيار أفضلها لتحقيق الهدف، من حيث الجهد والوقت والتكلفة.

حقوق وواجبات الوظيفة:

يحدد التنظيم الادارى حقوق وواجبات كل وظيفة ويضعها فى مكانها الملائم من الهيكل التنظيمى، ليتلقى شاغلها الاوامر ممن هو فى درجة أعلى ويصدر أوامره بدوره إلى من هو دونه فى الدرجة. وبهذا التسلسل فى القيادة يتمكن الرئيس الأعلى من الوصول إلى كل موظفى ادارته أيا كانت درجتهم بطريقة منظمة. وبذلك يسهل تتبع العمليات الادارية ويصبح التنظيم وحده منسقة، تسيطر عليه وتوجهه سلطة آمره واحدة. وتبدو العلاقات التى يتضمنها واضحة جلية، والمسئوليات التى يحويها محددة لا تدع مجالاً للشك.

المبحث الثاني

التركيز وعدم التركيز

لتوزيع الاختصاص بين أعضاء الجهاز الادارى أهمية بالغة فى تسيير الامور الادارية وانجاحها. وقد أصبح من المؤكد الآن فى أساليب التنظيم الادارى أن تركيز سلطة اصدار القرارات والبت فى مختلف الأمور اللازمة لتشغيل الادارة فى يد رئيس السلطة الادارية الذى يحتل أعلى درجات الهرم الإدارى يؤدى إلى عجز هذا الرئيس عن تصريف شئون ادارته فيضطر فى النهاية إلى الموافقة والتوقيع بلا فحص أو دراسة على ما يعرض عليه من أوراق وملفات يعدها موظفون غير مسئولين عما تتضمنه من قرارات. كما يؤدى تركيز سلطة إصدار القرارات فى يد الرئيس الأعلى إلى إضاعة الوقت وإطالة الاجراءات وتعطيل الامور دون مبرر مقبول.

لذلك تلجأ الادارات المتقدمة الى عدم التركيز الادارى، وفيه تكون سلطة البت فى الأمور وإصدار القرارات الملزمة موزعة بين الرئيس الادارى وغيره من اعضاء السلطة الادارية. فيكون لهؤلاء الاخيرين سلطة البت فى بعض المسائل دون الرجوع إلى الرئيس. ولا يشترط لوجود عدم التركيز الادارى تطبيق نظام اللامركزية الادارية بما يتضمن من تعدد السلطات الادارية واختصاص كل منها بجزء من وظائف الادارة. فنظام عدم التركيز الادارى يتواجد بصرف النظر عن مركزية أو لا مركزية النظام الادارى مادامت سلطة البت فى الأمور تنتقل من يد الرئيس الأعلى إلى عضو أقل درجة من أعضاء نفس السلطة مركزية كانت أم لا مركزية.

ويؤدى تطبيق نظام عدم التركيز الادارى إلى تلافى عيوب نظام التركيز وتحقيق أهم مزايا اللامركزية الادارية. وذلك دون أن يترك مجالاً

للتخوف من المساس بوحدة السياسة الادارية المطبقة أو من تعسف الاعضاء المزودين بقدر من سلطة اصدار القرارات مادام الرئيس الادارى يحتفظ بسلطته الرئاسية ويقوم بتوجيه مرؤسيه إلى ما يراه لازماً لحسن سير الادارة.

ويمكن تحقيق عدم التركيز الادارى إما عن طريق توزيع الاختصاص قانوناً بين أعضاء السلطة الإدارية، بأن يكون لبعض المرؤسين حق البت فى بعض المسائل دون الرجوع إلى الرئيس الأعلى، وإما عن طريق تفويض السلطة بأن يعهد الرئيس الادارى ببعض اختصاصاته لأحد اعضاء نفس السلطة الادارية.

المبحث الثالث

تفويض السلطة

تعريف التفويض:

التفويض هو أن يعهد الرئيس الإدارى ببعض اختصاصاته التى يستمدها من القانون إلى أحد مرؤسيه(١).

والتفويض كطريقة لتنفيذ العمل الإدارى لا ينصب على كافة اختصاصات المفوض، وإنما على جانب محدد منها، لا يتضمن عادة اتخاذ القرارات الكبرى التى يحتفظ الرئيس لنفسه بسلطة البت فيها(٢). فلا يمكن أن يفوض الرئيس كافة اختصاصاته لغيره، لأن فى ذلك معنى التنازل عن الوظيفة، وهو غير جائز قانوناً. وينصب التفويض عادة على جانب من الاختصاصات المتجانسة التى يسهل التنسيق بينها. ويجب أن يتضمن التفويض قسطاً حقيقياً من حرية الاختيار أو السلطة التقديرية بالنسبة للمفوض اليه، وإلا كان التفويض صورياً عديم الجدوى لا يتفق والهدف الذى تقرر من أجله. وقد يتضمن التفويض السماح للمفوض إليه بأن يقوم بدوره بتفويض جزء من الاختصاصات التى فوض فيها، فيكون التفويض أكثر مرونة، وأقرب إلى تحقيق اهدافه. والتفويض يقبل الالغاء أو التعديل من جانب المفوض الذى له أن يسترد السلطات التى فوضها أو يغير من نطاق التفويض بالزيادة أو النقصان.

---

(١) تجيز القوانين احياناً تفويض الاختصاص لغير المرؤسين. من ذلك ما قضت به المادة ٢٧ من قانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ من أنه «يجوز لكل وزير ممن لم تنتقل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ فى بعض اختصاصاته».

(٢) راجع: André De Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, t. I, 1967, p. 246.

إمكانية التفويض:

تختلف النظرة الامريكية عن النظرة الفرنسية بالنسبة لإمكانية التفويض ووجوب سماح المشرع به:

١- فيرى الامريكيون أن السلطة الادارية تتركز أصلاً فى يد الرئيس الادارى وأن الموظفين الذين يخضعون لرئاسته انما يستمدون اختصاصاتهم بمقتضى تفويضات منه، سواء أكانت هذه التفويضات صريحة مكتوبة أم كانت تقوم على العرف المستقر(١)، لذلك فمن حق الرئيس - دون حاجة إلى وجود نص خاص - أن يفوض أحد مرؤسيه فى القيام ببعض الاعمال التى تدخل فى اختصاصه.

٢- أما النظرة الفرنسية للتفويض - وهى التى يأخذ بها القانون المصرى - فتلزم صاحب الاختصاص بأن يمارس اختصاصه بنفسه إلا فى الحالات التى يصرح فيها المشرع بجواز التفويض وفى حدود ما يصرح به. وذلك لأن الاختصاص ليس حقاً لصاحبه يتصرف فيه كيف يشاء أو يتنازل عنه لغيره عندما يريد، ولكنه وظيفة يعهد بها القانون إلى من يراه أهلاً لتوليها فلا يجوز له أن يفوض غيره فى القيام بها إلا إذا أجاز له القانون ذلك. وقد يرد التصريح بالتفويض بخصوص تشريع معين ضمن نصوص نفس هذا التشريع، وقد يصدر قانون خاص بتنظيم أحكام التفويض بصفة عامة أو فى احد مجالات الادارة. وتجـ ز القوانين الفرنسية للوزير أن يعهد بمباشرة بعض اختصاصاته لموظفى وزارته بشروط معينة، كما تجيز للمدير كذلك أن يفوض بعض مرؤسيه فى مباشرة جانب من اختصاصاته(٢).

---

(١) راجـــع: L. White, Introduction to the study of public administration, fourth edition, p. 38.

(٢) راجع A. De. Laubadère المرجع السابق. الجزء الثالث - ١٩٦٦، ص ٣٣.

وفى مصر أجاز الدستور لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره فى إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين. كما عالج المشرع التفويض بتشريع عام هو القانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥٦ الذى حل محله القرار بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ . وقد نصت المادة الأولى منه على أنه:

١- لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو رئيس الوزراء، أو نواب رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو نواب الوزراء، ومن حكمهم أو المحافظين.

٢- ولرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات الى نوابه، أو الوزراء أو نوابهم، ومن فى حكمهم أو المحافظين.

٣- وللوزراء ومن فى حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين، أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديرى المصالح والإدارات العامة، أو رؤساء الهيئات، أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص.

٤- ولوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة.

٥- ولرؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة أو يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى مديرى الادارات، ورؤساء الفروع والاقسام التابعة لهم.

مزايا التفويض:

وأيا كانت نتيجة المفاضلة بين وجهتى النظر الامريكية والفرنسية فإن التفويض بصفة عامة له من المزايا ما يجعل الجميع يعترف بأهميته بل

ويلزومه فى بعض الاحيان. وذلك لأن صاحب الاختصاص كثيراً مالا يتسع وقته - خاصة فى المستويات العليا من السلم الادارى - لممارسة كل ما خوله القانون من اختصاصات. وبالتفويض يستطيع أن يكلف من يراه كفؤاً من معاونيه أو موظفى ادارته بالقيام ببعض اختصاصاته. وعادة ما يقوم الموظف المفوض إليه بما فوض فيه بطريقة أفضل مما لو كان مكلفاً به بحكم القانون. وذلك ليس فقط نظراً لأن اختياره للقيام بالمهمة المفوض فيها غالباً ما يقوم على أساس سليم له ما يبرره فى صفات شخص المفوض اليه وحسن استعداده للقيام بهذا العمل، وإنما أيضاً لأن التفويض عادةما يؤدى إلى رفع روح الموظفين المعنوية وزيادة شعورهم بالثقة والمسئولية.

إلا أنه للتحقق من قيام مزايا التفويض فعلاً يجب على الرئيس الادارى أن يجرى مراجعة دورية لنشاط المفوض اليهم حتى يتأكد من سلامة سير اعمالهم ونجاحهم فى أداء المهام الموكلة اليهم. فالتفويض لا يعفى الرئيس من المسئولية عن الاعمال المفوض فيها.

المسئولية في التفويض:

من المبادئ المسلم بها مبدأ تطابق السلطة والمسئولية من حيث الوجود والمدى. فتوجد المسئولية حيث توجد السلطة وبنفس المقدار. ويقصد بالسلطة المقدرة القانونية على القيام بأعمال معينة. أما المسئولية فيقصد بها المؤاخذة فى حالة الاخلال بالواجب رغم إمكانية أدائه. ويؤكد الاسلام مبدأ توازن السلطة والمسئولية. فيقول الله تبارك وتعالى «لا يكلف الله نفساً إلا وسعها»(١). ويقول سبحانه «كل إمرئ بما كسب رهين»(٢). ويقول جل شأنه «ولا تكسب كل نفس إلا عليها، ولا تزر وزارة وزر أخرى»(٣). ويقول جل وعلا «ولتسئلن

(١) الآية الاخيرة من سورة البقرة.
(٢) الآية ٢١ من سورة الطور.
(٣) الآية ١٦٤ من سورة الانعام.

عما كنتم تعلمون»[1]. ويقول رسول الله (ﷺ) «كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته، فالإمام الذى على الناس راع وهو مسئول عن رعيته، والرجل راع على أهل بيته وهو مسئول عن رعيته ...»[2].

والتفويض لا يتضمن تنازلاً عن السلطة، وإنما هو مجرد إشراك فيها مع الرقابة والتوجيه. لذلك يجب على الرئيس الادارى أن يجرى مراجعة دورية لنشاط المفوض اليهم حتى يتأكد من سلامة أعمالهم، ونجاحهم فى المهام الموكلة اليهم. فالتفويض لايعفى الرئيس من المسئولية عن الاعمال المفوض فيها، والا جاز له التهرب من بعض مسئولياته عن طريق تفويض جانب من اختصاصاته. وإذا كان المفوض يحرم من ممارسة الاختصاصات التى فوض فيها خلال فترة التفويض - توحيداً للاتجاه ومنعاً للتضارب فى ممارسة هذه الاختصاصات - فإن له فى جميع الاحوال أن يلغى التفويض فيسترد سلطاته ويزاول كافة اختصاصاته بنفسه. كما أن له أن يعدل تفويضه فيرده إلى الوضع الذى يفضله. وبالإضافة إلى ذلك فإن المفوض مسئول عن حسن اختيار المفوض إليه وتدريبه على القيام بالاعباء المعهود بها اليه، بحيث يكون هناك تناسب بين الاختصاصات المفوض فيها وبين كفاءة المفوض اليه.

غير أن المفوض اليه يسأل هو الآخر عن سلامة تصرفاته المتصلة بالمسائل المفوض فيها، لأن ما حصل عليه من سلطة بالتفويض لابد وأن يقابله من المسئولية ما يماثل قدره. ومعنى ذلك أن التفويض ينطوى فى حقيقة الأمر على مسئولية مزدوجة تقع على عاتق كل من المفوض والمفوض اليه بالنسبة للأعمال المفوض فيها.

---

(١) الآية ٩٣ من سورة النحل.

(٢) راجع: دكتور حمدى أمين عبد الهادى: الفكر الادارى الإسلامى والمقارن - الكتاب الأول - ١٩٧٣ - ص ١٦٩.

تفويض السلطة والانظمة المشابهة:

يختلف تفويض السلطة عن كل من تفويض التوقيع، والحلول فى الاختصاص، والانابة فى الاختصاص. وذلك على النحو التالى:

أ - تفويض السلطة وتفويض التوقيع:

يميز الفقه الفرنسى بين تفويض السلطة أو الاختصاص وتفويض التوقيع ويرتب على هذه التفرقة عدة نتائج:

١- فتفويض السلطة يؤدى إلى نقل الاختصاص وحرمان صاحبه الاصيل منه إبان فترة التفويض، بينما لا يحرم من فوض بالتوقيع من ممارسة اختصاصه رغم التفويض.

٢- وتفويض السلطة يوجه إلى الموظف بصفته لا بشخصه، فى حين أن تفويض التوقيع يدخله الاعتبار الشخصى بحيث ينقضى اذا تغير أحد طرفيه.

٣- وأخيراً فإن قوة القرارات الصادرة بناء على التفويض تختلف حسب طبيعة هذا التفويض. ففى تفويض السلطة ترتبط قوة هذه القرارات بدرجة المفوض اليه، بينما فى تفويض التوقيع تكون لها قوة القرارات الصادرة من صاحب الاختصاص الاصيل.

ب- تفويض السلطة والحلول فيها:

يختلف تفويض السلطة أو الاختصاص عن الحلول فى الاختصاص. وذلك لان تفويض الاختصاص هو عمل إرادى، بينما الحلول فى الاختصاص هو قيام من يعينه المشرع بممارسة كافة اختصاصات موظف قام مانع حال دون ممارسته لاختصاصاته كمرض أو غيره. وتتركز أوجه الخلاف بينهما فى الآتى:

١- التفويض عمل ارادى يقوم به المفوض، أما الحلول فى الاختصاص فيتم بحكم القانون.

٢- التفويض ينصب على بعض اختصاصات المفوض ، أما الحلول فى الاختصاص فيشملها جميعاً.

٣- فى تفويض السلطة ترتبط قوة القرارات الصادرة بناء عليه بدرجة المفوض اليه. أما فى الحلول فى الاختصاص فتكون للقرارات الصادرة بناء عليه نفس قوة القرارات الصادرة من صاحب الاختصاص الاصيل.

جـ- تفويض السلطة والانابة في الاختصاص:

الانابة فى الاختصاص هى أن يعهد الرئيس الادارى إلى أحد مرؤسيه باختصاصات مرؤس آخر غائب لا يوجد من يحل محله بحكم القانون. ويطلق عليها أحياناً «التكليف»، وان كنا لا نفضل ذلك لعدم الخلط بين الانابة وبين التعيين الاجبارى الذى يسمى بنفس الاسم. ويختلف تفويض السلطة عن الانابة فى الاختصاص فى الأمور الآتية:

١- التفويض يكون فى بعض الاختصاصات فقط، إما الانابة فتستغرقها جميعاً.

٢- فى التفويض يعهد الرئيس الادارى ببعض اختصاصاته هو إلى أحد مرؤسيه، أما فى الانابة فإنه يعهد باختصاصات أحد مرؤسيه إلى مرؤس آخر.

٣- فى التفويض ترتبط قوة القرارات الصادرة بناء عليه بدرجة المفوض إليه، بينما فى الإنابة فى الاختصاص تكون لها قوة القرارات الصادرة من صاحب الاختصاص الأصيل، وهو المرؤس الغائب[1].

---

(١) وتختلف الانابة فى الاختصاص عن الحلول فى الاختصاص فى أن الانابة تتم بقرار ادارى يصدر من السلطة المختصة، أما الحلول فيكون بحكم القانون.

الفصل الثالث

عوامل رفع الكفاءة

يهدف التنظيم الادارى باعتباره احد الموضوعات الاساسية فى علم الادارة العامة الى المساهمة فى تحقيق أمر بالغ الاهمية فى حياة الادارة وهو رفع الكفاءة الادارية أو زيادة إنتاجية العمل الادارى. وزيادة إنتاجية العمل الإدارى تتم عن طريق تحسين العلاقة بين نتيجة هذا العمل وبين الوسائل المستخدمة فى تحقيق هذه النتيجة.

ويلزم في سبيل ذلك مراعاة أمرين:

أولهما: هو تقليل النفقات اللازمة لاتمام العمل الادارى. وذلك بالاقتصاد فى المشتريات واستهلاك المواد من ناحية، وبالاقتصاد فى تكاليف القوى البشرية المستخدمة من ناحية أخرى بأن يتم العمل الذى يقوم به عشرة أشخاص من ذوى الكفاءات العالية مثلاً بواسطة سبعة منهم فقط أو بواسطة نفس العدد على أن يضم بعضاً من غير ذوى الكفاءات العالية.

وثانيهما: هو تحسين صفات الأداءات المقدمة. وذلك عن طريق اتخاذ القرارات المناسبة بناء على معلومات صحيحة مما يؤدى إلى تقليل نسبة الاخطاء، وتقصير المدد اللازمة لانجاز الاعمال.

غير أنه مع التأكد من أثر هذين الهدفين فى زيادة انتاجية العمل الادارى فإنه يجب الاعتراف بأن تحقيقهما معاً ليس بالأمر اليسير. إذ أن إدراك احدهما كثيراً ما يكون على حساب الآخر.

ويساهم فى تحقيق هذين الامرين وبالتالى فى الوصول إلى رفع الكفاءة الادارية اتباع عوامل متعددة أهمها[1].

١ – حسن استخدام الموظفين.

٢ – تبسيط الإجراءات.

٣ – ميكنة بعض الاعمال.

١- حسن استخدام الموظفين:

يلاحظ فى كثير من الادارات – كما سبق القول – أن إستخدام الموظفين معيب لا يتفق والطريقة العلمية فى وضع الموظفين فى أماكنهم المناسبة، سواء أكان العيب من حيث الكم أم من حيث الكيف أم من حيث المعاملة.

أ - من حيث الكم:

فمن حيث الكم تؤدى قلة عدد الموظفين الى بطئ أو عدم انجاز اعمال الادارة. كما تؤدى زيادة عددهم إلى الارتباك فى العمل وزيادة التكاليف، بالإضافة إلى قلة أو ضياع الشعور بالمسئولية نظراً لضآلة المهام الحقيقية التى يقوم بها كل موظف. لذلك يجب اجراء الابحاث والدراسات لمعرفة العدد الامثل من الموظفين اللازمين لكل ادارة، وتطبيق ذلك عملاً، بحيث لا يختلف العدد المستخدم عن هذا العدد زيادة أو نقصاً، لأن هذا الاختلاف يؤدى إلى عكس النتيجة المرجوة.

ب- من حيث الكيف:

ومن وحيث الكيف يجب أن يوضع كل موظف فى الوظيفة التى تتناسب مع تكوينه المهنى. فوضع الموظف في وظيفة لا تتلائم مع ما هو

---

(١) راجع Gournay المرجع السابق، ص ٩٨، ومابعدها.

مؤهل له، وتكليفه بأعمال غير تلك التى يحسن القيام بها، يؤدى إلى عدم تنفيذ هذه الاعمال على وجهها المطلوب. ويحدث عملاً أن تستخدم بعض الادارات موظفين فى غير المجال الذى أعدوا له، بينما توجد ادارات أخرى فى أمس الحاجة إليهم ليعملوا فى دائرة تخصصهم. وكذلك فإن وضع الموظف فى وظيفة أدنى من تلك التى تناسبه كثيراً ما يؤدى - بالإضافة إلى زيادة النفقات بلا داع - إلى الاستهانة بالعمل وعدم الاكتراث من جانب الموظف. كما أن استخدام الموظف فى وظيفة أعلى مما أعد له يجعله لا يحسن القيام بالاعمال التى تتضمنها.

جـ- من حيث المعاملة:

لا يتحقق حسن استخدام الموظف بمجرد وضعه فى الوظيفة التى تناسبه وتحتاج إليه، وإنما يجب فوق ذلك العمل على أن يقوم الموظف بأداء مهام وظيفته على خير وجه.

ويتحقق ذلك أساساً بأمرين:

١- تحسين ظروف العمل من الناحيتين المادية والمعنوية ليرضى كل موظف عن عمله فيحسن القيام به عن رغبة واختيار.

٢- الاشراف الصحيح من جانب الرئيس الادارى الواعى الذى يلم بظروف عمل كل من يخضعون لرئاسته. ومن المفيد فى هذا الشأن اعداد معايير الكفاءة المختلفة لكى يستعين بها الرئيس الادارى فى معرفة الوقت النموذجى اللازم لاداء كل عمل من الاعمال الروتينية التى تتم فى دائرة اختصاصه.

٢- تبسيط الاجراءات:

يصعب أن تتحقق فى الادارة نتيجة ذات أهمية بواسطة عملية واحدة

يقوم بها شخص واحد. فغالباً ما يقوم تحقيق مثل هذه النتيجة على سلسلة من العمليات يتولاها عدد من الاشخاص يتصلون ببعضهم عن طريق الوثائق والأوراق. هذه العمليات تسمى بالاجراءات. ولا شك أن تشغيل أى إدارة من الادارات يتضمن عدداً غير قليل من هذه الاجراءات التى تكون فى مجموعها كلا معقداً، كثيراً ما ينطوى على أخطاء مؤكدة أو تعقيدات لا مبرر لها، تؤدي إلى تعطيل المصالح وزيادة النفقات.

ولتبسيط الاجراءات وزيادة فعاليتها والحد من التضخم العقيم فى وثائق الادارة وعملياتها، يجب التعرف أولاً على ما تنطوي عليه الاجراءات من أخطاء وتعقيدات. فيبدا الباحث برسم صورة لبناء الادارة موضوع البحث يوضح فيها كل النشاطات والصلات التى تربط بين الوظائف المختلفة التي تنطوى عليها. وهو فى سبيل ذلك يطلع على الوثائق أياً كان نوعها، ويتصل بالموظفين للوقوف على حقيقة اختصاص كل منهم، ونشاطه الفعلى، وما له من صلات في العمل بغيره من موظفى الادارة. ثم يدرس الطريقة التى ترتبط من خلالها هذه الوظائف ببعضها، وكيفية سير الوثائق بينها. ويترجم الباحث هذه البيانات إلى رسوم بيانية. فيمثل الاجراءات بخطوط متصلة مثلاً، ويرمز إلى العمليات المختلفة بأشكال أو علامات متميزة كمثلث أو دائرة. وبعد ذلك ينتقل الباحث إلى عملية الانتقاد فيتساءل عن جدوى كل عملية أو مرحلة من مراحل العمل، وعما يمكن أن يحدث فى حالة الغائها أو تعديلها. وأخيراً يقترح ما يراه من تعديلات أو تنظيمات جديدة.

وقد أثبتت التجارب فى مختلف البلاد أن تبسيط الاجراءات التى تتبعها الادارات فى انجاز اعمالها – وذلك باختصارها والغاء غير اللازم منها – من شأنه أن يزيد من كفاءة الادارة ويرفع من إنتاجيتها. وأمثلة كثيرة يمكن أن تضرب لتأييد ذلك. فقد حدث فى مصر فى أعقاب الحرب العالمية الثانية إن

ضاقت ادارة الجوازات بكثرة العمل، وضج الجمهور بالشكوى من بطء الاجراءات وتعطيل مصالحه، فعينت الادارة لجنة من خبراء التنظيم لدراسة المسألة. وكان من نتيجة تطبيق توصياتها أن تمكنت الادارة فى السنة التالية من إصدار ضعف عدد الجوازات الصادرة فى السنة السابقة مع تقليل عدد موظفيها بنسبة ٤٠٪، وتخفيض المدة اللازمة لاستخراج الجواز من عدة أسابيع إلى بعضة أيام[١].

٢- ميكنة بعض الاعمال:

من المعروف ان جانبا كبيراً من نشاط الادارة يتكون من أعمال متكررة الوقوع. فعمل كثير من الموظفين يتمثل فى تطبيق قواعد معدة سلفاً على ملفات من طبيعة متماثلة بطريقة شبه آلية. فيقوم الموظف بتجميع المعلومات ومعاملتها طبقاً لهذه القواعد. وذلك على نحو يقترب من الطرق الحسابية. وقد حلت أنواع مختلفة من الآلات آخرها الحاسبات الالكترونية أو «الكمبيوتر» محل كثير من الموظفين فى القيام بهذه الأنواع من الاعمال الروتينية فى البلاد المتقدمة بل وفى كثير من البلاد المتخلفة – فى حدود لا بأس بها – مما أدى إلى سرعة انجاز هذه الاعمال ودقتها، بالإضافة إلى تحقيق توفير ملحوظ فى الأيدى العاملة باهظة التكاليف.

والحاسب الالكترونى[٢] هو آلة مركبة، معدة لمعالجة معلومات مرقمة أو مقننة، بطريقة منطقية، طبقاً لبرنامج معد من قبل[٣].

---

(١) راجع مذكرات الدكتور توفيق رمزى، ص ١٤٥. أشار إليها الدكتور سليمان الطماوى المرجع السابق، ص ٢٩٥.

(٢) راجع: Bernard Gournay, science et technique moderne de L'administration, "L'informatique", Institut international d'administration publique, col. Arm. nouvelle, 1963, p. 61.

(٣) ويحسن عدم استخدام مصطلح «العقل الالكترونى»، لأن من أهم خصائص العقل الابتكار

-/-

ويقوم تشغيل الحاسب الالكترونى من الناحية الفنية على مبادئ خمسة يمكن ايجازها فيما يلى:

١- ترجمة البيانات أياً كان نوعها ومضمونها إلى أرقام، وذلك بأن يرمز لكل معنى برقم معين.

٢- ثنائية الترقيم فلا يستخدم الحاسب الالكترونى كل الارقام من صفر إلى تسعة كما يستخدمها الانسان فى حساباته. ومرجع ذلك هو أن سريان الشحنات الالكترونية خلال اجزاء الحاسب إما أن يؤثر عليها بطريقة ايجابية أو بطريقة سلبية. لذلك فإن الحاسب لا يستخدم من الأرقام الا الصفر والواحد. فالصفر فى لغته يساوى صفر دون تغيير. وكذلك الواحد يظل كما هو ... أما رقم ٢ فيترجم بعشرة ورقم ثلاثة باحدى عشر، وأربعة تمثل بمائة وهكذا على النحو التالى:

صفر = صفر

١ = ١

٢ = ١٠

٣ = ١١

٤ = ١٠٠

.... الخ

٣- امكان تخزين البيانات أو المعلومات قبل وأثناء وبعد العمليات. وتحتوى ذاكرة الحاسب الالكترونى على أجسام معدنية تتأثر بالمغناطيسية ايجابياً أو سلبياً عن طريق الشحنات الالكترونية.

=/= والتجديد والاستقلال فى التفكير. أما هذا الجهاز فآلة صماء تعمل بتوجيه الانسان، ولاتستطيع أن تأتى بجديد أو تعمل باستقلال. والحاسب الالكترونى من صنع العقل البشرى، أما هذا الاخير فمن صنع احكم الحاكمين، الذى خلق الناس وما يعملون.

٤- اجراء العمليات عن طريق اشارات تتجمع مع بعضها لتعطى نتيجة منطقية معينة. وهذه الاشارات قد تكون بسيطة مثل نعم، لا، و، أو، وقد تكون مركبة. ومن أمثلة العمليات المنطقية التى تتم فى الحاسب أن وجود شئ معين يستتبع وجود شئ آخر أو تخلفه.

٥- قيام كل العمليات على أساس برنامج معين سبق إيداعه فى ذاكرة الحاسب الالكترونى. وهذا البرنامج يشتمل بالتفصيل على كافة المسائل المتعلقة بما يطلب من الجهاز أداؤه من عمليات. فالحاسب لا يخترع عناصر أولية جديدة من عنده، وإنما يقوم بالكشف عن نتائج تركيبات لعناصر سبق ان خزنت فيه.

الفصل الرابع
التنظيم في مصر

بدأت مصر منذ عهد قريب تهتم بمسائل التنظيم الادارى. فبمقتضى المرسوم الصادر فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٥٢ تألفت لجنة بوزارة المالية والاقتصاد لدراسة الانظمة الحكومية وتقديم المقترحات التى تراها لاصلاح الجهاز الادارى. كما قام ديوان الموظفين الذى أنشئ بالقانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ ومن بعده الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الذى أقامه القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بدراسات حول الاسباب التى تنتقص من كفاءة العمل الادارى فى البلاد. وقد باتت الحكومة الآن تعترف بمشاكل أداة الدولة التنفيذية وتظهر رغبتها فى القيام بحركة اصلاح ادارى واسعة النطاق. وكشفت الابحاث التى أجريت فى مصر عن وجود عيوب متعددة تلحق بالجهاز الادارى للدولة وتحتاج إلى علاج فعال(١).

ولعل أهم هذه العيوب هى:

١- سوء استخدام الموظفين.

٢- تعقد الاجراءات.

٣- تركيز السلطة.

٤- ازدواج الاختصاص.

٥- قصور القوانين واللوائح.

٦- نقص خبراء التنظيم.

---

(١) راجع الدكتور الطماوى، المرجع السابق، ص ٣٠٣، ومابعدها.

ونتحدث فيما يلى بايجاز عن كل منها:

١- سوء إستخدام الموظفين:

إن الادارة لدينا لا تحسن استخدام موظفيها رغم أنهم العنصر الفعال فيها. وذلك من ناحيتين:

أ – عدم الاستفادة الكاملة من وقت الموظف، إذ كثيراً مالا يستغرق النشاط الذي يقوم به الموظف فعلاً غير جزء يسير من وقت عمله الرسمى. وحتى فى نطاق النشاط الذى يؤدى يضيع اغلب وقت الموظف فى أعمال أقل أهمية أو غير ضرورية ولا يستنفد العمل الرئيسى الجانب الأكبر من هذا الوقت. فلا يوضع تسلسل الاعمال فى الأهمية موضع الاعتبار. وإذا كان غير المستغل من وقت الموظف فى اليوم الواحد لا يجاوز بضع ساعات، فإن الوقت الضائع شهرياً قد يجاوز نصف الشهر، وهو ما يمثل جانباً كبيراً من وقت العمل الرسمى الذى يجب أن ينفق بالفعل فى ممارسة اعمال الوظيفة. وقد يرجع ذلك إلى الاهمال وعدم الرغبة فى العمل من جانب الموظف لأسباب يجب بحثها وعلاجها. وقد يعزى الى قلة الاعمال المعهود بها إليه بحيث لا يستغرق تنفيذها إلا جانباً يسيراً من العمل الرسمى. لذلك يشعر بعض الموظفين بوقت الفراغ خلال فترة العمل، بل ويشكو البعض من ندرة العمل الذى يطلب منه أداؤه، ويؤكد أنه يعانى من البطالة رغم الاعتراف له بصفة الموظف.

ب– عدم وضع كل موظف فى مكانة المناسب، فكثير من الموظفين يقومون بأعمال بعيدة الصلة عن مجال تخصصهم أو لا تمت له بصلة على الإطلاق. وهناك من الموظفين من ذوى الكفاءات العالية والخبرات الواسعة من يقوم بأعمال متواضعة يستطيع أداءها موظف أقل درجة وكفاءة. كما

يوجد على العكس من ذلك من صغار الموظفين من يقوم بأعمال بالغة الاهمية تتطلب مزيداً من المعرفة والخبرة. وكل هذا يؤدى إما إلى تخلف العمل الادارى سواء من حيث الجودة أو سرعة الانجاز، وإما إلى زيادة تكاليف الادارة دون مبرر معقول.

٢- تعقد الاجراءات:

يلاحظ عملاً أن إجراءات انجاز الاعمال فى كثير من الادارات قد وضعت بصورة معقدة مبالغ فيها على خلاف مبادئ التنظيم السليم. فيتكرر القيد فى السجلات، ويكثر تداول الأوراق والوثائق وترددها على نفس الموظف، وتتعدد مراجعة الموضوع الواحد، وتتفتت العمليات بلا داع مقبول، بما يؤدى فى النهاية إلى ضياع الوقت، وتعطيل العمل، والاسراف فى الايدى العاملة. وتزيد نتيجة لذلك تكاليف أداء العمل العام وأعباء الدولة المالية من ناحية، كما تكثر شكوى الجمهور المتعامل مع الادارات ذات الاجراءات المعقدة من ناحية أخرى. ويستغل كثير من الموظفين تعقد الاجراءات لطلب الرشوة من أصحاب المصلحة للمساعدة فى سرعة انجاز المطلوب. ويهرب كثير من المستثمرين من بلاد الاجراءات المعقدة إلى حيث يجد الأجراءات الميسرة.

٣- تركيز السلطة:

تستلزم القوانين واللوائح موافقة الرئيس الأعلى فى الادارة على أمور كثيرة لا تعد من أساسيات العمل فتتركز سلطة اتخاذ القرارات وإن قلت اهميتها فى يده، وتتراكم الاوراق والملفات فوق مكتبة، فلا يجد متسعاً من الوقت أو فائضاً من الجهد لدراستها والبت فيها مما يؤدى إلى تعطيل الاعمال بلا فائدة مرجوة، إذ عادة ما يمر أغلب هذه الأوراق وتلك الملفات من تحت

يده فى نهاية الأمر دون أن تكون قد نالت منه ما يتعدى مجرد التوقيع بعد نظرة سطحية. وهنا يكون دور الرئيس صورياً لا يؤدى إلا إلى عرقلة اعمال الادارة والحط من نوعيتها وتعطيل مصالح الناس بغير جدوى.

٤- ازدواج الاختصاص:

يحدث أن تقوم أكثر من إدارة بنفس النوع من الاختصاص، مما يؤدى إلى زيادة النفقات وتفتيت الامكانيات واحتمال تضارب القرارات. ومن الأمثلة الواضحة لذلك وجود وزير للخارجية ووزير دولة للشئون الخارجية. ومنها تعدد جهات الاشراف على الشركات العامة التابعة لهيئات القطاع العام أو الشركات القابضة فى قطاع الأعمال حيث تتولى هذه الأخيرة بالاضافة إلى الوزارات مهمة الاشراف على هذه الشركات[1]. ويبدو هذا الازدواج كذلك فى توزيع الاختصاص الرقابى بالنسبة لهيئة الرقابة الادارية والجهاز المركزى للتنظيم والادارة وقد سبق أن أشرنا إليه.

٥- قصور القوانين واللوائح:

يرجع سوء تنظيم العمل فى بعض الاحوال إلى قصور القواعد القانونية التى تحكم سير العمل فى الادارة، كأن تكون غامضة أو معقدة، أو لا تتماشى مع مقتضيات العمل الصحيح وأسس التنظيم العلمى للإدارة. وقد يرجع ذلك إلى قدمها وعدم مسايرتها للتطور الذى طرء على ظروف الادارة. كما قد يرجع إلى الارتجال فى اصدارها وعدم تمسك واضعيها بمبادئ الادارة السليمة التى يجب أن تتخذ أساساً لكل تنظيم وهو أمر كثير الحدوث. فكم من

---

(١) الاستاذ الدكتور محمد فؤاد مهنا: دروس الادارة العامة والادارة المحلية ١٩٦٨ - ١٩٦٩، ص ١٣٦. وقد كانت هذه شركات القطاع العام تابعة للمؤسسات العامة التى الغيت بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥. ثم عادت تحت اسم هيئات القطاع العام بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣، ثم حلت محلها الشركات القابضة طبقاً لأحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

تشريع تغير من النقيض إلى النقيض خلال فترة زمنية وجيزة، دون بحث أو دراسة أو مبرر واضح.

٦- نقص خبراء التنظيم:

يجب أن يكون لدى الادارة العدد الكافى من الخبراء والمتخصصين فى مسائل التنظيم حتى تتمكن من إدراك المبادئ العلمية التى يؤدى تطبيقها إلى إصلاح شأنها، ومعرفة ما ينطوى عليه تنظيمها من عيوب فتحاول تلافيها والقضاء عليها. ويلاحظ أن بعض القواعد المطبقة فى الادارة منذ زمن بعيد يتنافى مع مبادئ علم الادارة المسلم بها. ومع ذلك ينظر إليها بعين الاحترام بعد أن اكتسبت بقدمها وتكرار تطبيقها ما يشبه التقديس فى نظر القائمين عليها. ويستلزم التخلص من مثل هذه العيوب - قبل كل شئ - معرفتها والوقوف على حقيقتها. وإصلاح الادارة لا يتم الا بعد معرفة المبادئ العلمية التى يؤدى تطبيقها إلى تحقيق هذا الإصلاح. وهنا يصدق المثل الفلسفى القديم فى قوله إن «الفضيلة علم والرذيلة جهل».

الباب الثالث

القيـادة

تعريف وأهمية القيادة:

تتمثل القيادة الادارية فى توجيه العنصر البشرى العامل فى الادارة على اختلاف أوجه نشاطه توجيهاً متناسقاً نحو تحقيق أهدافها على أفضل وجه ممكن.

وتعد وظيفة القيادة فى رأينا أهم وظائف الادارة على الاطلاق. وذلك لأن القائد الادارى هو الذى يتولى كافة وظائف الادارة من تخطيط وتنظيم وتنسيق ورقابة إدارية. أى أن عملية القيادة تستغرق عملية الادارة كلها. وسلامة القيادة من شأنها أن تؤدى إلى نجاح الادارة فى تحقيق اهدافها. لذلك فإن حاجة الادارة إلى القادة الحكماء والرؤساء الاكفاء من ذوى العلم والخلق لا تكاد تعادلها حاجة.

ورغم أهمية التنظيم لدرجة جعلت بعض العلماء يعتبرونه أهم وظائف الادارة، ورغم أن التنظيم الدقيق يساعد على تيسير مهمة القيادة، فإن التنظيم بلاقيادة ناجحة لا يمكن أن يحقق اهدافه بصورة مرضية. ويفشل التنظيم اذا لقى معارضة ظاهرة أو خفية من جانب العاملين الذين لا ترتفع روحهم المعنوية وينطلقون فى العمل باخلاص وحيوية إلا عندما تتوافر لهم القيادة الصالحة، وتقوم علاقاتهم مع رؤسائهم على نوع من التفاهم المتبادل والاقناع والاقتناع. وقد ثبت بالتجربة بما لا يدع مجالاً للشك أن إنتاجية نفس الادارة تتأثر ارتفاعاً وانخفاضاً حسب نوعية القيادة التى تتولاها. فالقيادة الناجحة ترفع من معنويات العاملين فيزدادوا حماساً وتعاوناً وتحملاً

لأعباء العمل عن رضا واختيار. كما أنها تحسن اتخاذ قراراتها وتضع الأمور فى نصابها، فتصل إلى أفضل الحلول لمشاكلها وأوفق الطرق للتعامل مع واجباتها. وكم من ادارة حققت نجاحاً كبيراً بعد أن تولى قيادتها أحد الرؤساء الاكفاء، وفشلت فشلاً ذريعاً بعد أن استبدل به رئيس آخر يفتقد الصلاحية للقيادة.

ويتعدد القادة ويزداد عددهم كلما اتسع نطاق المنظمة الادارية. وتتسلسل القيادة من قمة التنظيم الادارى هابطة من الرئيس الاعلى إلى أن تصل إلى رئيس أصغر الواحدات أو التقسيمات الادارية، مارة بمجموعة من الرؤساء بعضهم فوق بعض درجات. ولابد لسلامة الادارة من وحدة الرئاسة والاتجاه، حتى يسير جميع العاملين دون تناقض أو ارتباك نحو تحقيق الهدف المشترك. لذلك فإن مبدأ وحدة الرئاسة والتوجيه يعد من أشهر مبادئ علم الادارة وهو يتفرع إلى مبدأين فرعيين هما وحدة الرئاسة ووحدة التوجيه:

١- أما وحدة الرئاسة فتعنى أن يتلقى المرؤس أوامره وتعليماته من رئيس واحد هو الرئيس المباشر، وأن ترفع إليه وحده التقارير والمقترحات. ويحظر التعامل بين الرئيس الأعلى والمرؤس الادنى إلا عن طريق سلسلة الرئاسات الوسيطة. ولا يرجع إلى التعامل المباشر بينهما إلا فى حالة الضرورة وفى أضيق الحدود. وذلك لكى لا يحدث تضارب فى العمل أو تصارع بين الرؤساء أو اضطراب فى الاتصال، وحتى لا يوجد مجال للوقيعة من ضعاف النفوس أو التمرد على الرؤساء المباشرين.

٢- وأما وحده التوجيه فتعنى أن تكون اهداف الادارة ووسائلها لتحقيقها منسقه واضحة لا تضارب بينها ولا غموض فيها. فتصدر من رئيس أعلى

واحد، حتى لا تفسد الادارة وتتمزق أوصالها. يقول الله تعالى بشأن السماوات والأرض. «لو كان فيهما آلهه إلا الله لفسدتا، فسبحان الله رب العرش عما يصفون»(١).

أنواع القيادة الادارية:

تتنوع القيادة الادارية إلى أنواع متعددة حسب وجهه النظر التى تتخذ كأساس للتقسيم. غير أن أهم هذه الاسس هو مدى مشاركة العاملين فى اتخاذ القرارات. وعلى هذا الأساس تنقسم القيادة الى قيادة تسلطية وأخرى ديموقراطية، وهو ما نتحدث عنه فيما يلى:

أولا: القيادة التسلطية:

وهى القيادة التى يستأثر فيها الرئيس الادارى بالسلطة وينفرد باتخاذ القرار، دون اعتداد حقيقى بآراء مرؤسيه، وفى هذا النوع من القيادة ينظر القائد إلى العاملين كمجرد عنصر من عناصر الإنتاج يحاول استغلاله للحصول منه على أكبر قدر من الفائدة والإنتاج، باخضاعه لنوع صارم من الرقابة والتوجيه، وبالاعتماد على الأوامر القاطعة فى تنفيذ الاعمال. ويتخذ القائد المتسلط من التخويف والحوافز السلبية سلاحاً أساسياً للسيطرة على مرؤسيه. وهو قد يعقد معهم الاجتماعات أو اللقاءات من وقت لآخر. ولكن ذلك يتم بقصد اقناع العاملين بأوامره والحصول على تأييدهم وولائهم له. دون مشاركة حقيقية منهم فى اتخاذ القرارات أو اعتداد فعلى بآرائهم فى تصريف مجريات الأمور. ولا يعتد القائد التسلطى كثيراً بالعلاقات الانسانية داخل ادارته. ويعمل على اخفاء أو تجاهل ما قد تنطوى عليه ادارته من خلافات أو مشاحنات.

---

(١) الآية رقم ٢٢ من سورة الانبياء.

وترتبط الدكتاتورية الادارية عادة بالدكتاتورية السياسية وتكون صورة مصغرة منها فى إدارات الدولة المختلفة. وهو وضع طبيعى ومنطقى يرجع إلى تأثر واقتداء القادة الاداريين برؤسائهم السياسيين، كما يستند إلى الفلسفة المتخذة كأساس لنظام الحكم فى الدولة. غير أن فضل الديموقراطية باعتبارها أهم وسائل الوصول إلى أفضل الحلول للمشاكل العامة قد دفع إلى تبنى نوع من الديموقراطية الادارية فى بعض الدول ذات الحكومات التسلطية التى لا تسمح بالمعارضة وتعدد الاحزاب السياسية، وذلك من باب الاستفادة بمزايا الديموقراطية فى تنفيذ الاهداف العامة. وهو ماحدث فى بعض الدول الشيوعية كالصين الشعبية.

وللقيادة التسلطية عيوب كثيرة أهمها:

١- فشل القرار التسلطى فى تحقيق أهدافه على الوجه الاكمل فى كثير من الاحوال، نظراً لعدم إلمام متخذه بكل انواع المعارف والخبرات اللازمة لصنع القرار الجيد فى كافة المجالات.

٢- سوء الحالة النفسية للعاملين الذين يرفضون فى اعماقهم العمل دون اقتناع بما يعملون، كما تعمل الالات الصماء.

٣- توتر العلاقات الاجتماعية واهدار الروابط الانسانية فى الادارة.

٤- صعوبة التطبيق فى العصر الحاضر، نظراً لارتفاع مستوى وعى العاملين وثقافتهم ومداركهم، وتزايد قوتهم وتأثيرهم ومطالبهم.

ثانياً: القيادة الديموقراطية:

ومعناها أن يشترك العاملون فى صنع القرار بعد دراسته ومناقشته وتبادل وجهات النظر والحج والاسانيد بشأنه. ويقال أن هذه القيادة تقوم على أساس أن العاملين قادرون على إدارة شئونهم بأنفسهم، ويكاد يقتصر دور

القيادة على تهيئة ظروف العمل وإتاحة الفرص أمام العاملين لبذل الجهد والطاقة فى سبيل تحقيق اهداف الادارة، مع نوع من التوجيه الواعى والرقابة والاشراف.

غير أن ممارسة القيادة الديموقراطية بنجاح يحتاج فى الحقيقية الى قدر كبير من الكياسة والحزم، حتى لا تضطرب الامور وتتشعب المناقشات وتتجاوز اطار المشكلة أو تخطئ فهمها. فالوصول إلى النتيجة المرجوة وهى إدراك أفضل الحلول للمشكلة موضوع البحث بطريقة ديموقراطية يشارك فيها العاملون يستلزم توجيها واعياً فى غير تسلط، ولينا و تفهما فى غير ضعف. فإذا لم يتمكن القائد من ادارة دفة المشاركة فى صنع القرار ويحسن الاشراف عليها، أدى ذلك إلى نوع من التخبط والفوضى، فلا يتوصل إلى قرار سليم، ولا يستتب فى الادارة نظام. فلا يكفى فى الحقيقة تهيئة ظروف العمل وتحديد أهداف الادارة أمام العاملين، وترك أمر تنفيذها لهم وحدهم عن الطريق التوجيه الذاتى، فيما يسمى بالادارة بالاهداف. فمثل هذه الادارة مثالية خيالية، ولابد من قيام القائد الادارى بدوره الهام فى التوجيه والرقابة. خاصة وأنه المسئول الأول عن انجاز اهداف ادارته، ولا تعفيه المشاركة فى اتخاذ القرار من المسئولية عن تحقيق الاهداف.

والقائد الديموقراطي لا يركز سلطة اصدار كافة القرارات أياً كان مستواها أو كانت أهميتها فى قبضته، وإنما يترك لصغار القادة من مرؤسيه سلطة اتخاذ القرارات الداخلة فى إطار رئاستهم ويكتفى بالنسبة لها بدور الرقابة للتأكد من صحتها وجداوها، ودور التنسيق ليمنع من وقوع التضارب بينها أو ازدواجها بلا مبرر. وإذا كان القانون يركز سلطة صنع القرار فى يد القائد الادارى الاعلى، فإن بوسعه تفويض جانب من هذه السلطة إلى القادة الصغار. أما إذا كان القانون يوزع سلطة اتخاذ القرار بين القائد الاعلى

وصغار القادة، فإن الأول يجب إلا يزيد من تدخله فى شئون مرؤسيه ليحل محلهم فى صنع القرارات الداخلة أصلاً فى اختصاصاتهم بحكم القانون. ويختلف مدى ديموقراطية القيادة الادارية باختلاف ظروف متعددة أهمها:

١- شخصية المرؤس:

يميل بعض المرؤسين إلى الخضوع والامتثال لاوامر الرؤساء، ولا يحسن العمل إلا تحت قيادة آمرة. ويفشل أو يهمل اذا تركت له حرية التصرف أو طلب منه المشاركة فى اتخاذ القرار. بينما البعض الآخر من المرؤسين يزداد حماساً وحيوية وإنتاجاً وثقة بالنفس كلما شعر بأهمية دوره ومشاركته فى صنع القرار.

٢- نوعية العمل:

لا تحتاج الأعمال البسيطة كثيراً إلى ديمقراطية أو مشاركة وتنفذ عادة عن طريق الاوامر القيادية. غير أن هذا لا يمنع من سماع آراء أو مقترحات العاملين بشأنها. إذ قد يقترح أحد العاملين طريقة أفضل إنتاجاً وأيسر أداء للقيام بعمل يدوى بسيط. أما الاعمال الصعبة التى تنطوى على مشاكل معقدة ومسائل مركبة يصعب الاتفاق عليها فتحتاج إلى تفكير وبحث وتمحيص وتعاون وتبادل لوجهات النظر للوصول إلى أفضل حل للتعامل معها.

٣- فسحة الوقت:

يقال أن القيادة الديموقراطية تؤدى إلى البطء في اتخاذ القرار نتيجة لما تحتاجه من وقت وجهد فى تحضير القرار ومناقشته واختياره. وقد لا تحتمل مثل هذا التأخير. ويرد على ذلك بأنه فى حالات الاستعجال يمكن اختصار

الوقت بتركيز الجهد وتقليل عدد المساهمين فى اتخاذ القرار بالقدر الذى يسمح بسرعة الانجاز. وفى حالات الضرورة القصوى قد لا يجد القائد بدأ من الانفراد باتخاذ القرار، ولا تثريب عليه فى ذلك رعاية لمصالح أكثر أهمية. والضرورات تبيح المحظورات.

أما إذا كانت المشكلة موضوع البحث غير عاجلة وتحتمل التأخير للمدة الكافية للدراسة والبحث، فإن ديموقراطية القيادة التى تمارس بشأنها تؤدى إلى نتائج قيمة لا تقارن بعيب التأخير. إذ بفضلها يمكن الوصول إلى أفضل الحلول لهذه المشكلة بطريقة علمية صحيحة، فتتحقق أحسن النتائج الممكنة ويتسم القرار المتخذ بالثبات والاستقرار مالم تتغير الظروف تغيراً كبيراً يستلزم اعادة النظر فيه، وهو ما يستغرق فى العادة وقتاً غير قصير. أما الاستعجال فلا يسمح ببحث المشكلة بحثاً كافياً ويؤدى إلى اتخاذ قرارات غير مدروسة أو ملائمة، كثيرة التغيير والتعديل، مع ما يترتب على ذلك من خسائر وعيوب.

وللقيادة الديموقراطية مزايا متعددة أهمها:

١- حسن اختيار الحل موضوع القرار من بين الحلول البديلة الممكنة للمشكلة التى يواجهها القرار. وذلك نتيجة لتبادل المعلومات والافكار وتقابل الحجج والاسانيد.

٢- رفع معنويات العاملين نتيجة لمشاركتهم فى اتخاذ القرار وخلق روح الولاء الحقيقية بينهم وبين ادارتهم.

٣- حسن تنفيذ القرار المتخذ والتغلب على العقبات التى قد تعترضه نتيجة لشعور العاملين بأن القرار من صنعهم ورغبة منهم فى نجاحه فى تحقيق اهدافه.

القائد الرسمي وغير الرسمي:

قد لا يتمكن القائد الرسمى - المعين طبقاً للقانون - من التجاوب مع مرؤسيه وتفهم حاجاتهم النفسية والمادية لمحاولة اشباعها وحسن التعامل معها ورفع ما قد يوجد بينها وبين اهداف الادارة من تعارض. ويتصادف أن يوجد من بين العاملين من يتجاوب معهم ويتفهم حاجاتهم ويتصف بعدد غير قليل من الصفات الجذابة التى يجب أن يتحلى بها القائد الادارى السوى، فيلتف حوله العاملون ويتخذون منه قائداً فعلياً يعوضهم عما يفتقدونه فى القائد الرسمى، ويخولونه عليهم سلطة فعلية قد تفوق فى أهميتها السلطة القانونية التى يتمتع بها القائد الرسمى.

ومن المصلحة أن يحاول القائد الادارى من وقت لآخر معرفة مشاعر مرؤوسيه تجاهه، وتجاه من يعملون معه من الرؤساء الاقل درجة أو الزملاء. ويمكن أن يتم ذلك باستطلاع الرأى عن طريق استمارات استقصاء غير اسمية يملأها العاملون فى سرية تامة دون ذكر اسمائهم أو ما يدل على شخصياتهم، حتى يدونوا فيها ما يشعرون به فى حرية تامة. وعلى القائد أن يحاول الاستفادة من نتائج الاستقصاء بعد معرفة اسباب المشاعر الانسانية فى مجال العمل على اختلاف انواعها للتعامل معها بما من شأنه تحسينها والارتفاع بمستواها.

صفات القائد الإداري:

يسلم الجميع بوجوب توافر صفات معينة فى القائد الادارى الناجح، لا يمكن إنكار اهميتها وأثرها على تقدم الادارة وانجازها لاعمالها بكفاءة أكبر. وقد دفع ذلك بعض العلماء إلى القول بأن الادارة فن يقوم على المهارة الشخصية لمن يتولاها، ولا يخضع للقواعد العلمية، وهو قول فى رأينا غير

صحيح، بل اننا بالاعتراف بأثر هذه الصفات نكون أمام قاعدة من هذه القواعد مؤداها أن القائد الإدارى الناجح يجب أن يتصف بصفات معينة .وللاستفادة من هذه القاعدة يجب حسن اختيار القائد الإدارى واعداده بما يتفق معها، بدلاً من ترك أمر الادارة معلقاً على الظروف أو الصدفة التى قد تسعفها وقد تضن عليها بقائد ادارى كفء.

وقد أفاض العلماء فى الحديث عن الصفات الواجب توافرها فى القائد الادارى حتى يكون قادراً على توجيه ادارته التوجيه الأفضل نحو تحقيق اهدافها. وقيل أن هذه الصفات نوعان: فطرية ومكتسبة.

الصفات الفطرية:

أما الصفات الفطرية فيولد بها الانسان ولابد من توافر حد أدنى منها للصلاحية للقيادة. وقد توجد هذه الصفات فى الشخص بوفره لدرجه تجعله وكأنه قد خلق للقيادة. وقد لوحظ بالفعل التفاف الصغار فى مراحل التعليم الأولى حول احدهم وانقيادهم لتوجيهاته وأوامره رغم حداثة عمره وعدم اكتسابه بعد لقدر يذكر من المعارف أو الخبرات. وفى حالات اخرى تكون الصفات الفطرية للقيادة موجودة لدى بعض الافراد، ولكن بدرجة أقل، فتحتاج إلى تنمية وتقوية، وتكملة بصفات مكتسبة. وقد يقل تواجد هذه الصفات الفطرية لدى البعض لدرجة تجعله غير صالح لتولى القيادة على الإطلاق، مهما اكتسب من صفات أو قدرات[1].

وأهم الصفات الفطرية اللازمة للقيادة الناجحة ما يلى:

---

(١) وليس فى استلزام مثل هذه الصفات ما يخص الادارة وحدها، فكثير من الاعمال فى غير هذا المجال تتطلب هى الاخرى مواهب واستعدادات معينة دون ان ينفى ذلك خضوعها للقواعد العلمية.

١- القدرات العقلية وأهمها الذكاء، وهو إدراك العلاقات واطرافها، ومنها قوة الانتباه، والمقدرة على الابتكار والتجديد وتحمل المسئولية.

٢- الشفافية النفسية أو ما يسمى بالحدس أو الحاسة السادسة وتتمثل فى إمكانية توقع الأمور قبل حدوثها، والاحساس بنتائج الاعمال قبل تحققها، والتبصر بالمتغيرات استعداداً لمواجهتها.

٣- الصحة الجسمية وتتمثل فى التمتع بقدر من سلامة الاعضاء والخلو من الأمراض تسمح لصاحبها بالعمل بقوة ونشاط وحيوية.

الصفات المكتسبة:

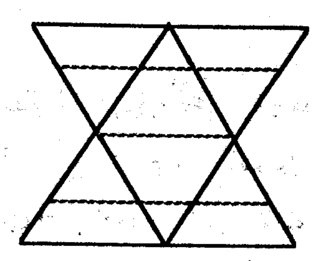
وأما الخصائص المكتسبة المتطلبة لحسن القيادة فهى تلك التى يكتسبها الانسان بعد ميلاده عن طريق التعليم والممارسة. وتتمثل هذه الخصائص فيما يلى:

١- المعارف وتشمل المعلومات المتصلة بالعمل موضوع التخصص، سواء تعلقت بالناحية الفنية أم بالناحية الادارية، أم كانت مزيجاً بينهما. كما تشمل المعارف العامة التى من شأنها توسيع المدارك وزيادة الثقافة العامة. مع ملاحظة أن درجة المعرفة الفنية التى يلزم توافرها فى الرئيس الادارى تختلف حسب مستوى رئاسته. وتقل أهمية المعرفة الفنية كلما ارتفع مستوى رئاسة القائد[١] لتحل محلها المعرفة الادارية والمقدرة على تسيير العمل فى مجموعة فى الطريق السليم نحو تحقيق أهدافه على خير وجه.

---

(١) ويستطيع الرئيس الادارى مهما ارتفع مستوى رئاسته إذا اقتضت الظروف أن يبحث فى المسائل الفنية بل وفى تفصيلاتها بمساعدة معاونيه من الفنيين. وكثيراً ما يحدث ذلك عندما يتسبب خطأ فنى وقع من أحد العمال أو الموظفين فى الحاق ضرر كبير أو خلل جسيم بالمشروع.

ويمكن بيان مدى كل من المعرفة الفنية والمعرفة الادارية المتطلبة فى مستويات الرئاسة الادارية المختلفة برسم توضيحى يأخذ شكل مثلثين أحدهما قاعدته إلى الاسفل ويمثل المعرفة الفنية، والآخر قاعدته إلى أعلى وقمته على منتصف قاعدة الأول ويمثل المعرفة الادارية كما هو موضح بالرسم التالى:



ويلاحظ أن المعرفة المطلوبة فى شاغلى قاعدة السلم الادارى وهى قاعدة المثلث الجالس كلها معرفة فنية حيث أنهم لا يرأسون أحداً. أما فى مستوى الرئاسة الأول فيلزم إلى جانب المعرفة الفنية التى يمثلها الخط المتصل يميناً ويساراً، جزء من المعرفة الادارية يمثلها الخط المتقطع فى الوسط. وتزداد أهمية المعرفة الادارية وتقل بمقدارها أهمية المعرفة الفنية كلما ارتفع مستوى القائد الإدارى. ففى منتصف السلم الإدارى يتطابق نوعا المعرفة. وفى قمة السلم الادارى تكون المعرفة المطلوبة كلها معرفة إدارية.

٢- الخبرات وهى ما يكتسبه الشخص من معارف عملية من خلال الممارسة والتعامل والاحتكاك بالواقع، خاصة فى مجال العمل.

٣- المهارات وهى ما يكتسبه الانسان من مقدرات خاصة على أداء بعض الاعمال أو التصرف ازاء بعض المواقف وهى تحتاج إلى مران وتدريب.

٤- السلوكيات وهى نوعية التصرفات بالقياس إلى القيم الاخلاقية.

فيجب أن يكون القائد مستقيماً فى سلوكه الشخصى، حسن التعامل فى سلوكه الاجتماعى مع الآخرين، ليكون قدوة طيبة لمرؤسيه. ومن أهم الصفات التى يجب أن يتصف بها فى سلوكه:

١- الحزم أى المقدرة على حسم الأمور واتخاذ القرار فى الوقت المناسب دون تردد. وذلك مع مراعاة مختلف الامور، بما فى ذلك شعور الاخرين.

٢- التواضع وهو محاولة الظهور بمظهر يقل عن الجوهر، والترفع عن الزهو والتباهى بالامكانيات، وحسن معاملة الآخرين وخفض الجناح لمن هم أقل درجة. وفى ذلك يقول الله تبارك وتعالى «ولا تمشى فى الأرض مرحاً، إنك لن تخرق الارض ولن تبلغ الجبال طولاً»(١)، ويقول رسول الله (ﷺ) «من تواضع لله رفعه».

٣- التشاور وهو أخذ رأى من يهمهم الأمر فى كيفية التصرف فيه، وتبادل وجهات النظر معهم وتمحيص الحجج وتقييم الحلول. ومحاولة اقناع الآخرين بالرأى أو الاقتناع معهم بما يرون. وفى ذلك يقول الله تعالى لنبيه الكريم «ولو كنت فظاً غليظ القلب لانفضوا من حولك. فاعف عنهم واستغفر لهم، وشاورهم فى الأمر. فإذا عزمت فتوكل على الله إن الله يحب المتوكلين»(٢).

٤- الصبر وهو تحمل المتاعب والمصاعب، ومواجهة العقبات والمكاره، بنوع من ضبط النفس وقوة التحمل دون ضجر أو سرعة انفعال. ويشمل المثابرة على العمل وإن طال أمده حتى تتحقق النتائج المرجوة. يقول الخالق

---

(١) الآية رقم ٣٧ من سورة الإسراء.

(٢) الآية رقم ١٥٩ من سورة آل عمران.

سبحانه «إنما يوفى الصابرون أجرهم بغير حساب»[1]، ويقول «إن الله مع الصابرين»[2].

٥- التقوى وتتمثل فى الشعور بالخوف والندم وعدم الرضا عند حدوث أى خطأ أو تقصير أو إخفاق ومحاولة اصلاحه على وجه السرعة واتباعه بما هو خير. وفيها احساس بالمسئولية وخشية العقاب العاجل والاجل. والتقوى هى معيار تفضيل الانسان عند خالقه سبحانه الذى يقول فى كتابه العزيز «إن أكرمكم عند الله اتقاكم»[3].

٦- الشجاعة وهى عدم الخوف من عواقب التصرفات التى يقدم عليها مادام مقتنعاً بسلامتها بعد دراستها والتأكد من جدواها. وعادة ما تقترن بالثقة فى النفس والقدرة على الانجاز وتخطى الصعاب.

٧- المبادأة وهى المبادرة وفضل السبق فى إيجاد الحلول وابتكار الوسائل لعلاج المشاكل والنهوض بمهام العمل.

٨- العدالة وهى احقاق الحق فى الحكم بين الناس بالقسط دون تحيز أو اعتداد بالاعتبارات الشخصية أو الميول العاطفية.

٩- القدوة وهى الاسوة الحسنة المتمثلة فى حسن الخلق، وأداء الواجب، والعمل الجاد الملتزم. وذلك حتى يقلد المرؤس رئيسه فى أخلاقه وأعماله، وحتى لا تكون أوامر الرئيس وتعاليماته مجرد أقوال تخالف أفعاله وتصرفاته فتفقد قيمتها. ولقد نجح رسول الله (ﷺ) فى قيادة قومه من ظلمات الجاهلية إلى نور الحق لأنه كان قدوة طيبة ومثلاً يحتذى به. قال الله تعالى «لقد كان

---

(١) الآية العاشرة من سور الزمر.
(٢) الآية رقم ١٥٣ من سورة البقرة.
(٣) الآية رقم ١٣ من سورة الحجرات.

لكم فى رســول الله أسـوة حسنة لمن كان يرجو الله واليوم الآخر وذكر الله كثيراً(١).

١٠- الحساسية الاجتماعية وهى الشعور بأحوال وظروف الآخرين من المحيطين والمرؤوسين حتى يمكن التعامل معهم تعاملاً قائماً على أساس واقعى عميق ليس من شأنه المساس بمشاعرهم أو جلب سخطهم وعدم رضائهم.

وإذا كانت الصفات التى تؤهل الشخص لتولى القيادة متعددة وكثيرة، فإن التفوق فى احداها يمكن أن يجبر ما قد يعترى الصفات الاخرى من نقص، ويكون السبب أو العنصر الاساسي فى نجاح القائد الإدارى. فقد يرجع هذا النجاح فى القيادة أساساً إلي شدة الذكاء أو حسن الخلق، أو سعة العلم، أو قوة الشخصية.

فهم صفات المرؤس:

يجب أن يدرك القائد أهم صفات المرؤس ليستطيع تفهم سلوكياته ودوافعه وأهدافه. وهو لا يتسنى له ذلك إلا عن طريق فهم ثقافته واخلاقياته وعاداته وتقاليده، فضلاً عن فهم طبيعة النفس البشرية بصفة عامة وما يتصل بها من خصائص أو طبائع. وهذا هو الجانب الأكثر أهمية.

ويتصف الانسان بمجموعة من الصفات غير الحميدة التى جبلت عليها طبيعته، وتحتاج منه إلى مقاومة ومغالبة، وممن يتولى قيادته إلى إدراك لها وتعامل على أساسها. ويمكن إيجاز أهم هذه الصفات فيما يلى:

١- النفعيـة:

تعتبر النفعية من أهم الطبائع التى تحكم سلوك الانسان فى حياته. فهو

---

(١) الآية ٢١ من سورة الاحزاب.

لا يعمل فى العادة إلا لجلب نفع أو دفع ضر، وإن كان هو الذى يقدر النفع والضر كما يراه. ويختلف الناس فى هذا التقدير. فبعضهم قصير النظر لا يفكر إلا فى مصالحه العاجلة بصرف النظر عما وراءها من مصالح آجله. وبعضهم بعيد النظر يفكر فى مصالحه الباقية قبل مصالحه الفانية، ويضحى بالأولى إذا هى تعارضت مع الأخيرة. ولا تثريب على نفعية هذا الصنف الاخير من الناس، والله سبحانه وتعالى يقول فى شأن الصالحين إنهم «يدعون ربهم خوفاً وطمعاً»(١)، خوفاً من بطشه وعقابه وطمعاً فى نعيمه وثوابه.

والقائد الفطن يراعى مصالح مرؤسيه ويستشعر حاجاتهم ويسعى إلى تحقيقها ما استطاع إلى ذلك سبيلاً، سواء أكانت هذه الحاجات مادية أم معنوية. وأهم حاجات الموظف المادية حاجته إلى المرتب الكافى الذى يوفر له ولاسرته المعيشة الكريمة. ويلاحظ أن عدم كفاية المرتب لمواجهة ارتفاع اسعار السلع والخدمات ينتقص من الاخلاص فى العمل والشعور بالولاء ويقلل من الاستجابة لتوجيهات الرؤساء، ومن فعالية ما يتمتعون به من سلطة على مرؤسيهم تتمثل أساساً فى الثواب والعقاب. وأهم حاجات الموظف المعنوية حاجته إلى الشعور بذاته كانسان يعامل معاملة كريمة عادلة.

٢-الضعف:

يقول الخالق جل شأنه، وهو العليم بمن خلق «وخلق الانسان ضعيفاً»(٢) فطاقة الانسان محدودة، وإمكانياته نسبية، سواء من الناحية الذهنية أم الجسمانية. والقائد الادارى الحكيم لا يكلف مرؤسه بأداء أعمال تفوق طاقته كماً أو كيفاً. فلا يأمره بأعمال كثيرة يستحيل عليه أداؤها كلها، أو لا يتمكن منها الا بشق النفس. ولا يكلفه بالقيام بأعمال تفوق

---

(١) الآية رقم ١٦ من سورة السجدة.
(٢) الآية رقم ٢٨ من سورة النساء.

نـوعيتها مقدرته. لتجاوزها لنطاق تخصصه، أو مقدراته الذهنية ومهاراته الشخصية.

والله سبحانه وتعالى وهو العادل الحكيم يقول «لا يكلف الله نفساً إلا وسعها»[1]. ويأمر رسول الله (ﷺ) الناس بعدم تكليف من فى خدمتهم - ولو كانوا عبيداً لهم - بما فوق طاقتهم فيقول «.... ولا تكلفوهم من العمل مالا يطيقون....»[2].

العجلة:

يميل الانسان إلى استعجال أمور المستقبل حتى وإن كانت شراً. «ويدع الانسان بالشر دعاءه بالخير وكان الانسان عجولاً»[3]. «ولو يعجل الله للناس الشر استعجالهم بالخير لقضى اليهم أجلهم»[4]. وهذه هى طبيعة البشر الذى يستعجل حتى آيات الله الذى قال فيه «خلق الانسان من عجل، سأريكم آياتى فلا تستعجلون»[5]. ومجريات الأمور فى الحياة الدنيا تستلزم قدراً من التأنى والتحمل والصبر. والصبر يتطلب جهداً ومشقة. لذلك «يوفى الصابرون أجرهم بغير حساب»[6]. وهذا امتياز جعله الله للصابرين وحدهم.

٤- الجـــدل:

خلق الله العالم بكل ما به من أشياء، «وكان الانسان أكثر شئ جدلا»[7]. وما أكثر جدل الناس بعلم وبغير علم فى كل الأمور حتى فى الله سبحانه

---

(١) الآية رقم ٢٨٦ من سورة البقرة.
(٢) أحياء علوم الدين للإمام الغزالى - الجزء الثانى - ص ٢١٩.
(٣) الآية رقم ١١ من سورة الاسراء.
(٤) الآية رقم ١١ من سورة يونس.
(٥) الآية رقم ٣٧ من سورة الانبياء.
(٦) الآية رقم ١٠ من سورة الزمر.
(٧) الآية رقم ٥٤ من سورة الكهف.

وتعالى «ومن الناس من يجادل في الله بغير علم ولا هدى ولا كتاب منير»[1]. وميل الانسان الطبيعي إلى الجدل يستلزم لنجاح المناقشات والمناظرات وتبادل وجهات النظر في ممارسات القيادة الديموقراطية قدراً كبيراً من حسن التنظيم واللباقة والحزم في منع الجدل بالباطل والسفسطة وطول المراء. وقد نهى الرسول (ﷺ) عن الجدل أو المراء فقال «من ترك المراء وهو محق بنى له بيت في أعلى الجنة، ومن ترك المراء وهو مبطل بنى له بيت في ربض الجنه»[2].

٥- الشح:

يحب الانسان بطبيعته أن يأخذ أكثر ما يمكن أخذه، وأن يعطى أقل ما يمكن عطاؤه سواء تمثل العطاء في بذل المال أم الجهد «وكان الانسان قتورا»[3]، وهذا الشح الذى جبلت عليه النفس البشرية قال فيه الخالق البارئ عز وجل «واحضرت الانفس الشح»[4]. والشح يحتاج إلى جهد ومقاومة للخلاص منه، وهو مالا يتيسر إلا للمفلحين من عباد الله «ومن يوق شح نفسه فأولئك هم المفلحون»[5]. وهذا الشح يقتضى عدداً من الحوافز الايجابية والسلبية التى تستثير الطمع في الثواب والخوف من العقاب لدفع الانسان إلى الجد في العمل وبذل ما في الوسع من طاقة.

٦- الظلم:

يميل الانسان إلى الظلم «إنه كان ظلوماً جهولاً»[6]. وذلك تغليباً

---

(١) الآية الثامنة من سورة الحج.
(٢) أحياء علوم الدين للإمام الغزالى – الجزء الثالث – ص ١١٦.
(٣) الآية رقم ١٠٠ من سورة الاسراء.
(٤) الآية رقم ١٢٨ من سورة النساء.
(٥) الآية رقم ٧٢ من سورة الاحزاب.
(٦) الآية رقم ٩ من سورة الحشر.

لمصالحه واهوائه وشهواته. ويقع الظلم على الآخرين وعلى الظالم نفسه. وإن كان ظلم الآخرين يعتبر فى نهاية الأمر ظلماً للنفس التى ستتحمل عقاب الله عنه ان عاجلاً أو آجلاً. والظلم من شيم الناس جميعاً. «ولو يؤاخذ الله الناس بظلمهم ما ترك عليها من دابة»[1]، ويحتاج الانسان إلى مجاهدة للنفس الامارة بالسوء حتى يتجنب وقوع الظلم منه. وعلى الرئيس قبل غيره أن يكون قدوة فى عدله وأن يقاوم نزعة الظلم فى نفسه، وأن يحسن معالجتها ومراقبتها لدى مرؤسيه الخاضعين لولايته، خاصة من يتمتع منهم بقدر من السلطة ازاء من يعملون معه من العاملين أو يتعاملون معه من سائر الناس.

ويجب على وجه الخصوص أن يشعر العامل بالعدل من حيث المعاملة التى يلقاها من جانب الرؤساء، خاصة فى مجال تقييم الاداء والتكليف بالاعباء. إذ أن الشعور بالظلم وعدم المساواة أو المحاباة يسئ إلى العلاقة بين الرئيس والمرؤس.

٧- الفساد:

الفساد من طبع البشر. وقد علمت الملائكة الكرام بذلك من قبل خلق آدم أبى البشر عليه السلام، وسألت المولى عن سبب استخلافه للإنسان فى الأرض رغم فساده. «وإذ قال ربك للملائكة إنى جاعل فى الأرض خليفة. قالوا اتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء، ونحن نسبح بحمدك ونقدس لك. قال أنى أعلم مالا تعلمون»[2]. ولكى يحمى الله الأرض من فساد الناس سلطهم على بعض أو دفع بعضهم ببعض «ولولا دفع الله الناس بعضهم

---

(١) الآية رقم ٦١ من سورة النحل.
(٢) الآية رقم ٣٠ من سورة البقرة.

ببعض لفسدت الأرض، ولكن الله ذو فضل على العالمين»[1] ومعرفة القائد بنزعة الفساد الدفينة فى نفوس مرؤسيه يجب أن تجعله يقظاً لا يفتر عن مراقبتهم وتمحيص أعمالهم وإصلاح شأنهم.

٨- العصيـان:

عصيان الأوامر نزعة قائمة فى النفس البشرية منذ خلقت. ولقد عصى آدم – أبو البشرية – عليه السلام ربه. وفى ذلك يقول الله تبارك وتعالى «وقلنا يا آدم اسكن أنت وزوجك الجنة وكلا منها رغداً حيث شئتما، ولا تقربا هذه الشجرة فتكونا من الظالمين»[2]. غير أنهما لم يمتثلا للأمر «فأكلا منها فبدت لهما سوءاتهما وطفقا يخصفان عليهما من ورق الجنة وعصى آدم ربه فغوى»[3]. وحسن التعامل مع طبيعة الميل إلى العصيان يقتضى التشاور مع المرؤسين ما أمكن قبل إصدار الأوامر اليهم، فضلاً عن بيان أهداف هذه الاوامر والحكمة من اصدارها ليقتنع بها من يتولى تنفيذها.

٩-الكفـران:

أغلب الناس ينكر الجميل ولا يعترف لصاحب الفضل بفضله. والنعم التى يتمتع بها الناس كثيرة لا تحصى، «ولكن أكثر الناس لا يشكرون»[4] والانسان لا يشكر حتى من وهبه الحياة ونجاه من الهلاك. وفى ذلك يقول الله تعالى للناس «وإذا مسكم الضر فى البحر ضل من تدعون الا اياه، فلما نجاكم إلى البر اعرضتم، وكان الانسان كفوراً»[5]. لذلك فإن الحكماء من الناس يقدمون الخير للآخرين دون انتظار لشكر أو رد للجميل. ومن أمثالهم

(١) الآية رقم ٢٥١ من سورة البقرة.
(٢) الآية رقم ٣٥ من سورة البقرة.
(٣) الآية رقم ١٢١ من سورة طه.
(٤) الآية ٢٤٣ من سورة البقرة.
(٥) الآية ٦٧ من سورة الاسراء.

أولئك الذين يقول الله سبحانه وتعالى بشأنهم وعلى لسانهم «إنما نطعمكم لوجه الله لا نريد منكم جزاء ولا شكوراً»(1) والقائد الحكيم هو ذلك الذى يحسن الى الخاضعين لولايته ويعمل بوسعه لاسعادهم، ولا يبتئس بجحودهم أو ينفعل لكفرانهم.

١٠- التقصير:

التقصير فى أداء الواجب من طبيعة الناس. ولولا رحمة الله بالناس رغم تقصيرهم ما نجا من عقابه أحد «ولو يؤاخذ الله الناس بما كسبوا ما ترك على ظهرها من دابة، ولكن يؤخرهم إلى أجل مسمى، فإذاجاء أجلهم فإن الله كان بعباده بصيراً»(2). والقائد الحكيم يحاول مقاومة تقصير مرؤسيه والتغلب عليه. ولكنه مع ذلك يجب أن يتجاوز عن بعض التقصير ولا يتطلب الكمال من أحد.

١١- اليأس:

يكثر الانسان من طلب الخير، ولكنه لا يحتمل أن يمسه الشر فيميل إلى اليأس والقنوط. وفى ذلك يقول الخالق البارئ جل شأنه «لا يسأم الانسان من دعاء الخير، وإن مسه الشر فيئوس قنوط»(3). ويقول تبارك وتعالى «إن الانسان خلق هلوعاً. إذا مسه الشر جزوعاً. وإذا مسه الخير منوعاً إلا المصلين الذين هم على صلاتهم دائمون. والذين فى أموالهم حق معلوم للسائل والمحروم والذين يصدقون بيوم الدين ... الآية»(4)، ولا يتخلص الانسان من الهلع واليأس إلا بتقوى الله وعبادته. وينبغى على القائد أن

---

(١) الآية ٩ من سورة الانسان.
(٢) الآية رقم ٤٥ من سورة فاطر.
(٣) الآية رقم ٤٩ من سورة فصلت.
(٤) الآيات من ١٩ إلى ٣٤ من سورة المعارج.

يلاحظ هذه الصفة فى تعاملاته مع مرؤسيه وعند تقديره لظروفهم وأحوالهم.

طرق اختيار القائد:

تتنوع طرق اختيار القادة الاداريين فى البلاد المختلفة، وقد تتعدد فى نفس البلد من مجال إلى آخر وتتلخص أهم هذه الطرق فيما يلى:

١- طريقة الاختيار الحر، وعادة ما تحكمها اعتبارات سياسية. وتتعلق فى معظم الاحيان باختيار كبار القادة الاداريين وشاغلى مستويات الادارة العليا. ويؤدى الاسراف فى اتباع هذه الطريقة إلى نتائج سيئة، خاصة فى الدول المتخلفة.

٢- طريقة الانتخاب وتؤدى - إذا صلح جو الانتخابات - إلى اختيار قادة يتمتعون بحب وثقة العاملين. غير أن الحب والثقة ليسا دليلاً كافياً على صلاحية من يتمتع بهما كقائد ادارى ناجح، رغم مالهما من أهمية كبيرة وأثر أكيد فى حسن سير الادارة.

٣- طريقة الخبرة، وهى لا تسمح بتقديم العدد الكافى من الرؤساء الاداريين، لاسيما فى البلاد المتخلفة. وذلك رغم جدواها فى حدود لابأس بها.

٤- طريقة اقامة المسابقات للكشف عن مدى استعداد ودراية المرشحين لشغل وظائف القادة الاداريين. مع ملاحظة أن اجتياز مسابقة أو النجاح فى اختبار ليس دليلاً كافياً على الصلاحية التامة لشغل هذه الوظائف الهامة، خاصة إذا لم تكن الامتحانات على درجة مناسبة من العمق والشمول والنزاهة.

٥- طريقة الترقية من وظيفة اخرى فى نفس الادارة أو فى إدارة غيرها تمارس نشاطاً مماثلاً. غير أن الرجل الفنى الناجح قد يفشل كادراى.

٦- طريقة الاعداد فى معاهد الادارة. ويكون اختيار المرشحين للدراسة فيها عن طريق اختبارات متنوعة تكشف عن مدى توافر الاستعدادات الطبيعية لتولى القيادة. ثم تقوم هذه المعاهد باعداد طلبتها اعدادا علمياً لتولى وظائف القيادة الادارية. ويتم ذلك خلال مدة كافية لا تقل عادة عن عامين يدرس الطالب خلالها نظرياً وعملياً ما يؤهله - بالإضافة إلى استعداده الطبيعى - لحسن القيام بالوظيفة الادارية. وهذه هى أفضل الطرق لتكوين القادة الاداريين، وهى الطريقة المتبعة فى أغلب الدول المتقدمة.

السلطة الفعلية للقائد:

إن القيادة السليمة لا تتمثل أساساً فى سلطة رسمية يستمدها الرئيس من القانون ويفرضها على مرؤسيه فرضاً، فيتخذ ما يشاء من قرارات ملزمة للمنفذين، وإنما هى فى الحقيقة توجيه واع ومقدرة على تفهم الأمور والشعور بالقائمين عليها، والتأثير فيهم دون رهبة أو تخويف أو استبداد بالرأى. فقد أثبتت التجارب فى الادارة - كما أثبتت فى السياسة - فشل القائد المستبد وضرر السلطة المطلقة. والقائد الحكيم هو ذلك الذى لا يتخذ قراراً ذا بال قبل معرفة آراء مرؤسيه ومن يتصل بهم القرار ومناقشتهم ووضع وجهات نظرهم فى الاعتبار، ومحاولة اقناعهم أو الاقتناع بآرائهم، حتى يقوم قراره على أسس متينة لا تتزعزع[١]. وحتى يقبل العاملون على تنفيذه بروح راضية وولاء ينشأ عن احساسهم بأنهم انما ينفذون قرارهم الذى اشتركوا فى اعداده وساهموا فى اتخاذه. لذلك يقال أن سلطة القائد الحقيقية انما يستمدها من

---

(١) راجع بحث الدكتور فتوح ابو العزم: القيادة الادارية فى الاسلام - ص ٢٢.

علاقات غير رسمية يقيمها الرئيس مع أعضاء التنظيم لتكون أنجح أثراً على الكائن المفكر من الاوامر لصالح تقدم ادارته ورفع كفاءتها الانتاجية.

فالقائد الادارى الصالح هو الذى يستطيع أن يكسب ولاء مرؤسيه بحسن معاملته لهم فيقبلون على اتباع توجيهاته وتنفيذ تعليماته عن رضا واختيار. وينقلون إليه ما يرون فيه مصلحة العمل من مقترحات، ويتشاورون معه فى كيفة ازاله ما قد يلاقون من عقبات.

غير أن القائد لا يتمكن من كسب ود مرؤسيه مالم يتفهم ظروفهم، ويراعى مصالحهم، ويحاول مخلصاً حل مشاكلهم، ويتبادل الحديث معهم فيستمع إليهم كما يسمعهم، ويتواضع فى التعامل معهم. كما لا يتحقق الولاء والاحترام إلا لقائد قوى الشخصية لا يشعر مرؤسوه بضعفه، قادر على تيسير العمل وتذليل عقباته، على علم وخبرة بشئون ادارته فيوحى بالثقة، عادل لا يسئ استخدام سلطة الجزاء المخولة له بما تتضمن من ثواب وعقاب، وديموقراطى لا يستبد برأيه ويقبل المشاركة فى اتخاذ القرار، حسن الخلق لا انحراف فيه ولا اعوجاج.

ويجب أن يكون القائد الادارى على اتصال مستمر بمرؤسيه، ليس فقط بالطرق الرسمية التى تظهر فيما يصدر اليهم من تعليمات وما يتلقى منهم من تقارير، وإنما أيضاً بالطرق غير الرسميةالتى لا تخضع لشكليات معينة، وذلك لأن هذه الاتصالات هى عماد عملية التنسيق فى الادارة. كما أن الرئيس الادارى لا يستطيع القيام بواجباته فى القيادة والتوجيه على نحو سليم دون أن يكون الاتصال سهلاً متوافراً فى جميع اجزاء الادارة.

القيادة ومواجهة الجديد:

الظروف تتغير والاحوال تتبدل، ولا دوام لغير الله. ولمواجهة تغير

ظروف الادارة وتبدل احوالها قد يرى القائد ضرورة ادخال بعض التعديلات أو الإصلاحات على نظام ادارته. ولنجاح التغيير يجب التمهيد له وعدم مفاجأة من يهمهم الأمر من العاملين فى الادارة أو المتعاملين معها به، أو فرضه عليهم فرضاً. فالمناقشة وتبادل الاقتراحات ووجهات النظر تخلق الجو المناسب لاقتلاع القديم دون ردود فعل ضارة، ونثر بذور الجديد مع تأمين نموها النمو الصحيح. وتقويم الإنحراف فى المجالات الانسانية يصعب تحقيقه بالعنف والقوة. وإصلاح المعوج دون حكمة يخاطر بكسره وتحطيمه.

ومن ناحية أخرى فإن كثيراً من المشاكل الجديدة قد تواجه القائد الإدارى وتستلزم الحل، وذلك بصرف النظر عن دقة التنظيم الذى يحكم الادارة منذ البداية. ويجب على القائد الا يترك المشاكل تتراكم وتتفاقم، وأن يسعى دائماً إلى التخلص مما يظهر فى ادارته من عيوب. كما يحاول النهوض بها والارتفاع بمستوى انتاجيتها. وهو فى تصديه للمشاكل يبدأ بتحليلها والوقوف على ابعادها الحقيقية، ثم ينتقل إلى الكشف عن الاسباب التى أدت إليها. ليصل فى النهاية إلى أفضل الحلول لعلاجها. وتقوم المفاضلة بين البدائل أو الحلول الممكنة على أساس معايير موضوعية تتجسد غايتها فى زيادة الفعالية وقلة التكاليف. وهنا أيضاً يجب ألا يفوت الرئيس الإدارى الاستعانة فى حل مشاكل العمل بآراء العاملين معه والمتعاملين، خاصة من يقترب منها ويحتك بعناصرها. فالقائد وحده لا يستطيع أن يرى ويدرك كل شئ يجب ادراكه للوصول إلى أفضل الحلول، وتعاون كل من يهمه الأمر لا يكاد يقارن بانفراد الرئيس بالعمل واتخاذ القرار.

القيادة الادارية في مصر:

تحتاج القيادة الادارية فى مصر إلى مزيد من الكفاءة والدراية والمقدرة

على حسن الانجاز، خاصة فى مستوى المديرين الكبار، حتى لا تكون من أهم اسباب تخلف الادارة المصرية. إذ من المؤسف أن نجد من أنواع المديرين الذين يتولون القيادة فى الادارات المختلفة مالا يتفق مع ما يجب أن يكون عليه القائد الإدارى فى شئ:

١- فئم مدير يجهل أبسط مبادئ الادارة، فيدفعه جهله إلى عدم الممارسة الفعلية لمهام منصبه، والاكتفاء بتقمص مظاهر الرفعة والجاه، حتى أن نسبة لا بأس بها من موظفى الادارة لا يشعرون بحضور مديرهم أو غيابه، وبعضهم يحس بالارتياح والسعادة لغيابه[١].

٢- وصنف آخر من القادة لا يمنعه جهله بمهام منصبه من القيام بدور ايجابى فى الادارة دون اساس من المعرفة، فيرتكب من الاخطاء - التى يزداد ثقلها وخطرها كلما وقعت من أعلى - ما يتراجع به مشروعه إلى الوراء، ويحمل الادارة بسببه خسائر فادحة، وهذا الصنف من المديرين أشد خطراً وإثما من سابقه.

٣- ونوع ثالث من القادة هو أخطرهم جميعاً. وفيه يعلم المدير جيداً أنه بمواقفه السلبية أو الايجابية يخالف لا جدال مبادئ الادارة العلمية، ومع ذلك يصر عليها لأشياء فى نفسه، وتفضيلاً للاعتبارات الشخصية على المصالح الموضوعية للإدارة.

لذلك يجب اعادة النظر فى توزيع مراكز القيادة الادارية فى مصر على من هم أهل لها. وينبغى أن نحسن اختيار الرؤساء الاداريين واعدادهم الاعداد اللائق بأهمية الدور الموكول اليهم باعتبارهم الرؤوس المدبرة

---

(١) راجع البحث الميدانى الذى اجراه الاستاذ الدكتور فتوح أبو العزم فى معهد الادارة العامة فرع الاسكندرية تحت عنوان الروح المعنوية لدى العاملين - ١٩٧٠ - ص ٧٥.

لإدارات الدولة المختلفة. وحبذا لو اقتدينا بالدول التى سبقتنا فى مجال التقدم الادارى فأنشأنا معهداً أو مدرسة عليا للإدارة لتخريج ما نحتاج إليه من قادة اداريين يتمتعون – بجانب الاستعداد الطبيعى لتولى الوظائف القيادية – بقدر كاف من المعرفة الادارية، لا يمكن ادراكه خلال أسابيع قليلة عن طريق التدريب الذى يتولاه الجهاز المركزى للتنظيم والادارة أو أكاديمية العلوم الادارية أو غيرها من الادارات المعنية.

الباب الرابع

التنسيق

تتضمن الدراسة فى هذا الباب الموضوعات التالية:

- تعريف وطرق التنسيق.
- عملية الاتصال الادارى.
- تجميع الوظائف المشتركة.

ونوالى دراسة كل منها فى فصل مستقل.

الفصل الأول

تعريف وطرق التنسيق

التعاون لتحقيق الهدف:

التنسيق هو الجهد الذى يرمي إلى تعاون مختلف اجزاء الادارة وعدم تضاربها فى سبيل تحقيق الهدف المشترك.

فليست اعمال الادارة نوعاً واحداً يسير على نفس النمط وإنما هى متنوعة متباينة. كما أنها ليست منعزلة تامة الاستقلال عن بعضها وإنما هى متشابكة مترابطة، يؤثر بعضها فى البعض ويتأثر به، وإن قامت بها اقسام ادارية مختلفة. وكلما اتسع مجال الادارة وزادت إقسامها تعقدت الامور، وتطلب حسن سيرها مزيداً من التنسيق وزيادة وسائل الاتصال والانسجام بين عناصرها. لإحكام التعاون بينها والقضاء على دواعى التناقض فيها. فالتنسيق أمر لازم كلما تعددت الاعمال التى تبذل من أجل تحقيق غاية واحدة وهدف مشترك أياً كان مجال هذه الاعمال. فكثرة الاقسام الادارية وتضخم عدد الموظفين فى الدولة الحديثة يستلزم جهداً فعالاً فى سبيل تحقيق التعاون بين الاعمال المتنوعة التى تدور في شتى نواحى الادارة ومنع التضارب بينها والتكرار غير المفيد فيها.

ويساعد على سهولة عملية التنسيق تحديد مهام كل وظيفة بدقة ووضوح وبيان وعلاقاتها بغيرها من الوظائف المختلفة. ومعنى ذلك أن حسن التنظيم وقيامه على أسس علمية صحيحة يؤدى إى تيسير عملية التنسيق وتقليل العقبات المراد تذليلها.

مهمة الرئيس الاداري:

ويعتبر التنسيق من المهام الأولى والاساسية للرئيس الادارى. إذ يهدف التنسيق إلى توجيه النشاط الادارى على اختلاف صوره صوب وجهة واحدة هى تحقيق اهداف محددة. فهو يرمى إلى القضاء على العوامل التى من شأنها أن تحيد بعض فروع النشاط فى الإدارة عن الطريق الموصل إلى تلك الاهداف أيا كانت هذه العوامل، وسواء كان مرجعها الجهل أو اختلاف وجهات النظر أو تضارب المصالح بين هذه الفروع أو عدم فهم حقيقة الاهداف المراد ادراكها. ولا شك أن ذلك يعد ضمن الاختصاصات الاصلية للرئيس الادارى.

ويلجأ الرئيس الادارى إلى وسائل متعددة لتحقيق عملية التنسيق. ومن أهم هذه الوسائل الاتصال الدائم بين مختلف اجزاء الادارة سواء كان هذا الاتصال من أعلى إلى اسفل، أو من اسفل إلى أعلى أو بين وحدات ادارية فى درجات متساوية من السلم الادارى، وسواءكان الاتصال شفاهة أم عن طريق الكتابة. ويفيد كثيراً فى هذا الشأن عقد الاجتماعات التى تشترك فيها فروع الادارة المختلفة لتبادل الرأى ووجهات النظر فى سبيل زيادة تعاون هذه الفروع فى تحقيق الهدف المشترك. ويمكن أن يتم التنسيق كذلك عن طريق تكوين اللجان المشتركة من ممثلى الاقسام الادارية المتعددة. وبالإضافة إلى ذلك كثيراً ما يستعين الرئيس الادرای بهيئة استشارية متخصصة تعد له الدراسات والابحاث المتعلقة بالتنسيق ووسائل تحقيقه.

تنسيق اعمال الوزارات:

من المعروف أن القرارات الهامة فى الدولة عادة ما تتخذ بعد فحصها ومناقشتها من جانب الوزارات المختلفة. فاعداد الميزانية أو وضع الخطة

مثلاً يتم بمشاركة كل الوزارات. إلاأن قرارات اخرى كثيرة تستقل كل وزارة بالبت فيها ويستدعى نجاحها فى تحقيق مآربها التنسيق بينها:

١- فيمكن أن يقوم التضارب بين الاعمال التى تتخذ تنفيذاً لقرارات تنفرد كل وزارة باصدارها. فقد تصطدم الجهود الخاصة باقامة احد طرق المواصلات بتلك المتعلقة بحفر ترعة أو بشق مصرف مما يستدعى التنسيق بين هذه الجهود حتى لا يضيع بعضها مفعول البعض[١].

٢- ومن ناحية اخرى اذا كان لكل وزارة اختصاص خاص فإن اختصاصات الوزارات تتصل ببعضها بحيث يصعب أحياناً وضع حدود واضحة دقيقة بينها، مما قد يؤدى إلى قيام النزاع بين الوزارات بخصوص اختصاص معين. فيمكن تصور الخلاف بين وزارتى المواصلات والاشغال العامة حول صاحب الاختصاص فى القيام بعمل ما يمكن اعتباره من الاشغال العامة ولكنه يخص المواصلات فى نفس الوقت.

٣- وقد يتعين لنجاح مشروع وزارة ما أن تقوم وزارة اخرى - تعاوناً مع الأولى - باعمال معينة تدخل فى اختصاصها. فالقيام بمد أحد الخطوط الحديدية إذا كان من اختصاص وزارة المواصلات فانه قد يستلزم قيام وزارة الاشغال بتشييد احد الكبارى ليمر الخط من فوقه.

٤- قد تقوم اكثر من وزارة بنفس النوع من العمل أو النشاط. وفى ذلك تكرار غير مجد يضاعف من الاعباء والتكاليف.

ولما كانت الوزارات وان تعددت وتنوعت اختصاصاتها ليست جميعاً إلا اجزاء من جهاز ادارى واحد يعمل على تحقيق اهداف مشتركة وتنفيذ سياسة

---

(١) راجع مذكرات الدكتور محمد فؤاد مهنا: دروس فى الادارة العامة والإدارة المحلية ٦٨ / ٦٩، ص ١٢٨.

عامة واحدة، فإن التنسيق بين اعمال الوزارات يعد من الأمور الضرورية لحسن سير الجهاز الادارى فى مجموعه. وتبدو أهمية التنسيق وازالة اسباب الخلاف بين الاقسام الادارية بصورة أوضح اذا عرفنا أن ما يصفى من المسائل المتنازع عليها لا يتجاوز عادة ما كان منها لا يحتمل التأخير. أما الباقى فكثيراً ما يعلق أو يبقى بلا حل إلى آجال طويلة. ويتم التنسيق بطرق متعددة:

١- فكثيراً ما يتم التنسيق بين اعمال الوزارات عن طريق لجان وزارية تضم الوزراء المختصين أو ممثلى الوزارات المعنية. وقد تقتصر مهمة هذه اللجان على دراسة المسائل التى يعوزها التنسيق ثم تعرض ما تراه بشأنها على مجلس الوزراء الذى يتولى البت فيها. وقد يكون لهذه اللجان سلطة البت فيما يعرض عليها من أمور التنسيق وازالة الخلاف فى المسائل المتصلة بأكثر من وزارة. إلا أن انشاء لجان التنسيق بين الوزارات وإن كثر الالتجاء اليه - لما يمكن ان يحققه من مزايا - يثير من ناحية أخرى بعض المشاكل التى أهمها أن الرئيس الذى تلحق به هذه اللجان - سواء كان رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية - قد لا يجد مع مهامه المتعددة من الوقت ما يكفى لفحص ورقابة اعمال هذه اللجان التى قد تحتاج هى الاخرى إلى التنسيق فيما بينها.

٢- ويمكن كذلك أن يصفى الخلاف أو ينهى النزاع بين الوزارات بواسطة اتفاق ودى بين الاطراف يتم عن طريق الاتصال بين الوزراء أو ممثليهم.

٣- ويمكن أيضاً الرجوع إلى رئيس الوزراء أو رئيس الدولة لحسم ما بين الوزارات من نزاع.

٤ – وتوجد طريقة اخرى من طرق التنسيق بين الورارات تم سلوكها فى مصر وتمثلت فى اخضاع نشاط كل مجموعة من الورارات لاشراف احد نواب رئيس الوزراء لتولى التنسيق بينها. وهو ما حدث فى الوزارة المؤلفة بتاريخ ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤، وتلك التى شكلت فى أول أكتوبر عام ١٩٦٥.

وجدير بالذكر أن ما يقال بالنسبة للتنسيق بين اعمال الوزارات يصدق فى جوهره على التنسيق بين اعمال مختلف انواع الادارات الاخرى بصرف النظر عن مستوياتها أو صورها.

[illegible]

الفصل الثاني

عملية الاتصال الاداري

تعريف الاتصال:

الاتصال فى اللغة العربية هو ارتباط مادى او معنوى يجمع بين اثنين أو أكثر. والاتصال فى المصطلحات الادارية هو نقل فكرة من شخص إلى آخر. وهو عملية تتم بين طرفين أحدهما هو المرسل وهو صاحبها، والاخر هو المستقبل أو المرسل إليه وهو الذى تنتقل اليه الفكرة[1].

وبذلك فإن معنى الاتصال فى الادارة اضيق واخص من معناه فى اللغة. فهو مجرد اتصال معنوى بين شخصين، يتمثل فى نقل فكرة من احدهما إلى الآخر.

أهمية الاتصال:

تعد عملية الاتصال بالغة الاهمية فى حياة الناس بل وفى حياة كثير من الكائنات الحية. فالانسان منذ يولد والى أن يموت يمر بسلسلة من الاتصالات لا تحصى ولا تعد، ولا يمكن له الاستغناء عنها طالما استحال عليه أن يعيش فى عزله عن المجتمع. وهو تاره يكون مرسلاً وتارة يكون مستقبلاً فى هذه الاتصالات. وقد يتم تبادل الافكار عن طريق الكلمة أو الورقة أو السلوك أو حتى السكوت عندما يكون ملابساً.

---

(١) وتقابل كلمة الاتصال فى الانجليزية والفرنسية كلمة Communication وهى مشتقة من كلمة Communis اللاتينية، ومعناها عام أو مشترك أى Common بالانجليزية أو Commun بالفرنسية. لذلك فهى تتضمن معنى اشراك الشخص لغيره فى فكرة معينة بحيث يصبح صاحبها ومتلقيها مشتركان فيها.

١- فالكلمة المنطوقة هى أهم وسيلة من وسائل الاتصال بين الناس على اختلاف لغاتهم أو السنتهم.

٢- والورقة تنسخ فيها الكلمة الدالة على المعانى المقصودة، وكذلك الارقام والخرائط والرسوم والصور.

٣- والسلوك الانسانى يمكن أن يعبر به عن معان معينة بطريقة واضحة.

٤- والسكوت فى ظروف معينة قد يكون ابلغ فى التعبير عن الارادة من الكلام. وقد اعتبره الرسول الكريم (ﷺ) موافقة على قبول الزواج بالنسبة للبكر فقال «البكر تستأذن، واذنها سكوتها أو صمتها».

وتبلغ اهمية الاتصال فى الادارة مبلغاً عظيماً. فإذا كانت عملية الادارة تتمثل فى تنفيذ الاهداف بواسطة الاخرين فإن التجاوب أو التعاون بين هؤلاء الاخرين الخاضعين لسلطة واحدة لا يتم الا عن طريق الاتصال. كذلك ثبت أن الاتصالات تستغرق اغلب ساعات العمل فى الادارة. وعن طريق الاتصال تهبط الاوامر والتعليمات من الرئيس الى المرؤس فيتولى تنفيذها، وترفع التقارير والطلبات من المرؤس إلى الرئيس فيقوم بدراستها والتعامل معها. وعن طريق الاتصال يتم التنسيق والتعاون بين عناصر الادارة واعمالها المختلفة لانجاز اهدافها بأقل تكلفة وافضل اداء. وعن طريق الاتصال يتم تقييم اداء العاملين بالادارة استناداً إلى البيانات الواردة من مواقع العمل تمهيداً لتوقيع الجزاء ثواباً أو عقاباً بهدف زيادة كفاءة الادارة. وعن طريق الاتصال يمكن رفع الروح المعنوية للعاملين رؤساء ومرؤسين وتحسين علاقاتهم فيما بينهم، وتنمية روح الولاء لإداراتهم مما يرتفع بمستوى إنتاجهم. وعن طريق الاتصال يمكن ادخال التغييرات المفيدة للإدارة وحل المشاكل التى قد تعترضها والمقاومات التى يمكن ان تواجهها من جانب العاملين كرد فعل طبيعى لعملية التغيير والتجديد.

ويتسبب سوء الاتصال فى خلق كثير من مشكلات الادارة فيترتب على المعلومات غير الصحيحة المنبثقة عنه اتخاذ قرارات خاطئة أو غير مناسبة أو تنفيذ اعمال غير مطلوبة أو مجدية أو التباس الامور وتضاربها أو تسوئ علاقات العمل. والاتصالات تكلف الادارة كثيراً من الوقت والجهد والمال، والاسراف فيها بمزيد من الاتصالات غير اللازمة يضاعف من التكلفة ولا يزيد الادارة إلا تعقيداً وارتباكاً. وغموض مضمون الاتصال يؤدى الى سوء فهم المقصود مما يستلزم اتصالات توضيحية أو مفسرة ويستتبع القيام بأعمال إضافية أو زائدة.

عناصر الاتصال:

تشتمل عملية الاتصال على عناصر متعددة يمكن حصرها فى خمسة هى:

١- المرسل أو المتصل وهو من يريد نقل فكرة إلى غيره.

٢- المستقبل أو المرسل اليه وهو من توجه إليه الفكرة المراد نقلها.

٣- الفكرة وهى المعنى الذى يراد نقله من المرسل إلى المستقبل. وقد تتمثل الفكرة فى قرارات أو تعليمات أو توجيهات صادرة من رئيس إلى مرؤس، وقد تكون تقارير أو بيانات أو استفسارات موجهة من المرؤس إلى الرئيس، وقد تتم فى صورة معلومات يجرى تبادلها بين رفاق العمل بقصد التنسيق بين أعمالهم الرامية إلى تحقيق نفس الهدف.

٤- أداة التعبير وهى الوسيلة التى يعبر بها المرسل عن فكرته والتى قد تتمثل فى الكتابة أو الكلام أو الاشارة أو السلوك أو السكوت الملابس. وهذه الوسيلة يجب أن تكون واضحة الدلالة على المعنى المقصود بالنسبة لمن توجه اليه حتى يتمكن من ادراك نفس المعنى الذى قصده المرسل.

٥- وسيلة النقل وهى قناة الاتصال أو الواسطة التى تستخدم فى نقل التعبير عن الفكرة إلى المرسل إليه. وهذه الوسيلة قد تتمثل فى ساعى بريد أو شبكة المعلومات فى حالة الكتابة، وهى الهواء فى حالة الكلام، وهى الضوء فى حالة لاشارة المرئية، وهى مضمون التصرف فى حالة السلوك، وهى الظروف المحيطة فى حالة السكوت الملابس.

وقد ساعد تقدم تكنولوجيا الاتصال فى العصر الحديث على زيادة وسائل الاتصال المريحة كالتلكس والفاكس والتغلراف المصور والدوائر التليفزيونية وشبكة المعلومات الداخلية والخارجية.

أنواع الاتصال:

تتنوع الاتصالات إلى أنواع متعددة يمكن تصنيفها حسب الاعتبارات التى يستند إليها فى التصنيف.

١- فمن حيث نوعية العلاقة بين المرسل والمستقبل توجد الاتصالات الرأسية سواء كانت نازلة أم صاعدة والاتصالات الافقية.

٢- ومن ناحية دخول الاتصال ضمن وسائل التنظيم الرسمى للإدارة توجد الاتصالات الرسمية والاتصالات غير الرسمية.

٣- ومن حيث اداة التعبير فى الاتصال توجد الاتصالات المكتوبة والاتصالات الشفوية والاتصالات بالاشارة والاتصالات السلوكية والاتصالات السلبية.

٤- ومن حيث امكانية الرد يوجد الاتصال من طرف واحد أو الفردى والاتصال التبادلى أو المزدوج.

وتتحدث فيما يلى عن كل من هذه الانواع من الاتصال بشئ من التوضيح والتعليق:

أولاً: الاتصالات الرأسية والافقية

نتحدث فيما يلى بشئ من التفصيل عن كل من الاتصالات الرأسية والاتصالات الافقية.

١- الاتصالات الرأسية:

تأتى الاتصالات الرأسية إما من أعلى إلى أسفل وهذه هى الاتصالات النازلة. وإما من اسفل إلى أعلى وتلك هى الاتصالات الصاعدة.

أ - الاتصالات النازلة:

الاتصالات النازلة هى الاتصالات التى تصدر من درجة أعلى الى درجة أدنى من درجات السلم الادارى فى المنظمة الادارية. وهذه هى أهم انواع الاتصالات الادارية على الاطلاق، إذ عن طريقها يتم تنفيذ مبدأ وحدة القيادة والتوجيه. ذلك المبدأ الاساسى الذى لا قيام للادارة بغير احترامه. وعن طريقها يتمكن الرئيس الإدارى من تنفيذ اهداف الادارة بالطريقة التى يفضلها ويستطيع المرؤس معرفة ما يجب عليه اداؤه فيقوم به. وهذه الاتصالات تربط وتنسق بين مستويات الادارة المختلفة ليتحقق تعاونها فى سبيل انجاز الاهداف المشتركة.

أما عن مضمون الاتصالات النازلة فلا يقتصر على الاوامر المراد تنفيذها، وإنما يشمل كذلك الارشادات التى يوجهها الرؤساء لرفع مستوى مرؤسيهم. كما يشمل الابلاغ أو الاخبار بالانباء التى يرى الرؤساء أن من المصلحة توصيلها إلى المرؤسين. ويمكن ان تتمثل فى الرد على استفسارات الخاضعين للسلطة الرئاسية.

وغالباً ما تلتزم الاتصالات النازلة بمبدأ تسلسل القيادة على الاقل فيما

بين المستويات الرئيسية فى الادارة-فتصدر من الادارة العليا إلى الادارة الوسطى، ومن هذه الاخيرة إلى الادارة الدنيا التى توصلها إلى العاملين المنفذين. غير أنه ليس هناك ما يمنع الادارة العليا من الاتصال بالادارة الدنيا مباشرة أو حتى بالعاملين المنفذين دون وساطة أو مرور بسلسلة الادارات المتتابعة بالمنظمة، بل وتقتضى المصلحة الا يقتصر الرئيس على الاتصال بمساعديه وشاغلى الدرجات القريبة منه. وإنما يجب ان يمد اتصالاته من وقت إلى آخر إلى المستويات الادنى ليحصل على المعلومات من مصادرها أو ينشر توجيهاته المباشرة على كافة العاملين بادارته. ولا شك أن درجة رئاسة مصدر الرسالة لها تأثيرها فى مدى اهتمام المرؤس بمضمون الرسالة وتنفيذها، فالرسالة التى تصدر من رئيس اعلى عادة ما تلقى عناية أكبر من تلك الصادرة من رئيس مباشر.

وتتم الاتصالات النازلة بوسائل متعددة بعضها كتابى وبعضها شفهى:

ومن أمثلة الاتصالات النازلة المكتوبة النشرات المصلحية والكتب الدورية والتقارير السنوية والقرارات المدونة واللوحات الاخبارية. وتتناسب الاتصالات النازلة المكتوبة مع القرارات الهامة، اللائحية منها والفردية والمسائل المركبة والهامة التى يتكرر الرجوع اليها.

ومن أمثلة الاتصالات النازلة الشفوية اللقاءات والمحاضرات والمؤتمرات والمناقشات والتليفون والدكتافون والاوامر الشفوية والشرح التعليمى. وتتناسب الاتصالات النازلة الشفوية مع الاوامر التنفيذية الدنيا والتدريب والتعليم المهنى، وتعريف العاملين الجدد باداراتهم واعمالهم والاتصالات الشخصية.

وقد يتم الاتصال ضمناً عن طريق السكوت. وذلك كما فى حالة عدم

الرد على طلب الاستقالة لمدة ثلاثين يوماً مما يفيد قبولها ضمناً، وحالة السكوت عن الرد على التظلم لمدة ستين يوماً مما يعنى رفضه.

عوائق الاتصالات النازلة:

توجد عوائق متعددة يمكن أن تمنع من وصول الفكرة المقصودة وصولاً تاماً ودقيقاً إلى المرسل إليه. وهذه العوائق التى يجب ازالتها يمكن تركيزها فى ثلاثة هى:

١- ضعف قنوات الاتصال المناسبة لحجم المنظمة الادارية وطبيعة نشاطها. فقد تعتمد الاتصالات الكتابية بين اجزاء الادارة المتفرقة من حيث المكان على البريد العادى فى بلد تتردى فيه الخدمات البريدية فلا يتأكد وصول الرسائل ولا تنتظم مواعيده. وقد تكون وسائل الاتصال الشفوية كالتليفون والدكتافون معطلة أو متخلفة. وقد توجد قنوات اتصال جيدة ولكنها لا تتناسب مع حجم المنظمة الكبيرة أو مع طبيعة نشاطها الذى يحتاج إلى المزيد من الاتصالات المتكررة النازلة من أعلى إلى أسفل. ويحدث احياناً ان تنساب الاتصالات بيسر وسرعة عبر مستويات الادارة المتتابعة، ثم تتعثر فى احدى نقاط قناة الاتصال فيتأخر وصولها إلى النقاط التالية.

٢- غموض مضمون الرسالة، فقد يكون مضمون الرسالة غير واضح فى الدلالة على المعنى المقصود منها بأن يحتمل أكثر من معنى فيفسره بعض المستقبلين بمعان تختلف عن الدعنى الذى قصده المرسل، مما يؤدى إلى تخلف النتيجة المرجوة وعدم تنفيذ المطلوب. لذلك يجب على الرئيس الادارى حسن اختيار العبارات الدالة على مراده وتوافقها مع عقلية من توجه اليه حتى يسهل عليه ادراك مضمونها والتجاوب معها.

٣- سوء تقبل الرسالة من جانب من توجه اليهم. فإذا كان مضمون

الاتصال يصطدم بآراء ومشاعر المستقبلين فمن الطبيعي الا يحسنوا استقباله، إذ قد يسيئون فهمه ولا يتجاوبون معه. وقد يتم ذلك من جانبهم بسوء قصد أو بعدم اكتراث، أو بفتور همه يرجع إلى الحالة النفسية رغم حسن النية. لذلك يجب على الرئيس المرسل أن يلم بمواقف المرسل اليهم ومشاعرهم نحو مضمون الرسالة قبل توجيهها وأن يفسح المجال لسماع آرائهم وملاحظاتهم ومناقشتها واخذ المناسب منها في الاعتبار. فالمنفذون يكونون أكثر تقبلاً للاوامر والتوجيهات عندما يشعرون بانهم قد ساهموا في مناقشتها واقتراحها واعدادها.

ب- الاتصالات الصاعدة:

الاتصالات الصاعدة هي الاتصالات التي تصدر من درجة ادنى إلى درجة أعلى من درجات السلم الاداري في المنظمة الادارية. وللاتصالات الصاعدة اهمية كبيرة في نجاح الادارة في أداء مهامها، إذ عن طريقها يحدث التجاوب بين الرؤساء والمرؤسين ويتفهم كل منهم الآخر، فيسهل التعاون بينهم في تحقيق الهدف المشترك. وبواسطتها يستطيع الرئيس التعرف على المشاكل التي تواجه قراراته وتعليماته وتعوق تحقيق اهداف الادارة على الوجه الاكمل فيعمل على حلها، كما يتمكن من معرفة احوال الخاضعين لسلطته الرئاسية وردود فعلهم تجاه مسالك الادارة في مواجهة شئونها المختلفة، ومدى تقبلهم لها، فيحسن التعامل معها. وأكثر من ذلك قد يجد الرئيس في الاتصالات الصاعدة حلولاً أكثر فعالية وأفضل نفعاً للمشاكل التي تواجهها الادارة نتيجة لتبادل وجهات النظر بين المعنيين، ولما للمشاركة في اتخاذ القرار وتنفيذه من آثار حسنة في رفع كفاءة الادارة والروح المعنوية للعاملين فيها. وبذلك تحقق ديمقراطية الادارة هدفها المادي والمعنوي. أما الهدف المادي فهو إدراك افضل الحلول للمشاكل العامة، وأما

الهدف المعنوى فهو شعور العاملين بالرضا والارتياح والمكانة فى مجال العمل.

ويتمثل مضمون الاتصالات الصاعدة فى الاقتراحات التى يقترحها المرؤسون لرفع كفاءة الادارة وحل مشاكلها، والتقارير التى يرفعونها عن اعمالهم وشئون ادراتهم، والاخبار التى يجدون من الواجب أو المناسب رفعها إلى المستويات الادارية الاعلى للتصرف فى ضوئها، والطلبات التى قد يشعرون بأهمية الاستجابة لها، والشكاوى من المشاكل التى يتأذون منها أو يجدون فيها عوائق فى مجال العمل ويرجون حلها.

والاصل أن تلتزم الاتصالات الصاعدة – هى الاخرى – بمبدأ تسلسل القيادة الادارية بحيث ترفع من المرؤس إلى الرئيس المباشر الذى يستطيع بدوره إذا قدر اهميتها رفعها إلى رئيسه. وهكذا إلى أن تصل إلى أعلى درجات السلم الإدارى. ورغم أن تخطى الرئيس المباشر فى الاتصالات الصاعدة قد يسوءه أو يعكر صفو العلاقات بينه وبين مرؤسه، إلا أن هذا الاخير يستطيع ان يتجاوز رئيسه المباشر ويجرى اتصاله مع مستويات الادارة العليا مباشرة إذا وجد من المبررات ما يرجح ذلك كما فى حالة الاستعجال، أو تغيب الرئيس المباشر أو تورطه فى مخالفة تتصل بموضوع الاتصال.

وتتم الاتصالات الصاعدة بوسائل متعددة بعضها كتابى والآخر شفوى.

ومن الاتصالات الصاعدة المكتوبة التقارير والشكاوى والتظلمات والاقتراحات والاحصاءات.

ومن أمثلة الاتصالات الصاعدة الشفوية المقابلات والمناقشات والمحاضرات واللقاءات والاتصالات التليفونية.

وقد تتم الاتصالات الصاعدة بطريقة سلبية فى صورة إضراب العاملين عن العمل لإظهار الاحتجاج وعدم الرضا عن أمر معين. والاضراب حق معترف به فى بعض البلاد كفرنسا وإيطاليا. ولكنه يعتبر جريمة تأديبية فى بعض البلاد كالكويت، ويعد جريمة تأديبية وجنائية فى أغلب الدول المتخلفة. وقد انضمت مصر أخيراً إلى الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالقرار الجمهورى رقم ٥٣٧ لسنة ١٩٨١. وتتعهد الدول أطراف هذه الاتفاقية بأن تكفل حق الاضراب(١).

عوائق الاتصالات الصاعدة:

من الطبيعى أن تكون عوائق الاتصالات الصاعدة أكبر وأكثر من عوائق الاتصالات النازلة. وذلك لأن هذه الاخيرة تتم من أعلى إلى اسفل، ممن هو اقوى إلى من هو أدنى فتكون ايسر واسهل. إما الاتصالات الصاعدة فتحدث من اسفل إلى اعلى. والصعود اشق واقصى من الهبوط.

ويمكن ايجاز اهم عوائق الاتصالات الصاعدة فيما يلى:

١- صعوبة الاتصال بالرؤساء، وقد يرجع ذلك إلى ضعف قنوات الاتصال المتاحة أمام المرؤسين لرفع افكارهم إلى الرؤساء. وقد سبق أن تحدثنا عن ضعف قنوات الاتصال كعقبة من عقبات الاتصالات النازلة، وما سبق قوله بشأنها يصدق من باب أولى على الاتصالات الصاعدة لأنها ترفع من اسفل إلى أعلى.

ويساهم فى هذه الصعوبة بالنسبة للاتصالات الصاعدة معاونو الرؤساء ومديرو مكاتبهم الذين يمكن أن يمثلوا بطانة سوء تمنع أو تعرقل اتصال

---

(١) راجع فى تفصيل ذلك: دكتور ماجد راغب الحلو – القانون الادارى – ٢٠٠٤ – ص ٢٩٦ وما بعدها.

المرؤسين برؤسائهم. وكم من مدير مكتب أو معاون لرئيس حجب عن رئيسه معلومات خطيرة أو منع وصولها اليه واستبدل بها معلومات مزيفة فساهم بذلك فى فشل الادارة ووضع نهاية مبتسرة لولاية رئيسه. لذلك يجب على الرئيس أن يحرص على تنظيم مقابلاته واتصالاته بمرؤسيه على نحو يساعد على سهوله الاتصالات الصاعدة. كما يجب عليه أن يحسن اختيار معاونيه حتى لا يقيموا بينه وبين مرؤسيه حاجزاً كثيفاً يمنعه من استقبال اخبارهم.

٢- عدم اكتراث الرؤساء. فكثيراً مالا يعير الرئيس افكار مرؤسيه الاهتمام الكافى، نظراً لصدورها ممن هم دونه فى المستوى الادارى، وشعوره تجاههم بنوع من الكبر أو الزهو لا يسمح له بسماع افكارهم أو مشورتهم، ويجعله دائماً يقف فى مركز الآمر الناهى أو المرشد المتحدث الذى يجب أن ينصت إليه العاملون تحت امرته، دون أن يصغى هو لردودهم أو تعليقاتهم. وموقف عدم الاهتمام بأفكار المرؤسين يدفعهم إلى التقاعس والانزواء والاحتفاظ بأفكارهم لأنفسهم، بل وإلى عدم الاهتمام كثيراً بنجاح الادارة التى يعملون بها دون أن يلتفت لملاحظاتهم بشأنها. وبعض الرؤساء يستمع إلى مرؤسيه، ولكنه يجهل آداب الاستماع ويسفه آراءهم مما ينفرهم من الاتصال به ويؤدى إلى نفس النتيجة. وبعض الرؤساء يحرص على أن يبدأ هو بالحديث ويبدى رأيه فيما هو معروض، مما يوقع المرؤس فى الحرج ويدفعه إلى التظاهر بتأييد رأى رئيسه واخفاء رأيه الذى يقتنع به. والأولى بالرؤساء ان يشجعوا الاقتراحات والملاحظات والتقارير الواردة اليهم من مرؤسيهم وأن يهتموا بمضمونها للاستفادة منها فى حل مشاكل الادارة ورفع كفاءتها.

٣- خشية السلطة الرئاسية، فنظراً لما يتمتع به الرئيس على مرؤسيه من

سلطات واسعة فقد يخشى المرؤس ابداء افكاره أو ملاحظاته المتعلقة بالعمل له، خاصة إذا تمثلت في انتقادات واظهار لبعض المآخذ أو السلبيات. إذ قد يستتبع ذلك إثارة مسئوليته أو الشك فى مساهمته أو إشتراكه فى خلق هذه الاوضاع المنتقدة. كما قد يسئ الرئيس تفسير ملاحظة مرؤسه ويعتبر ذلك تدخلاً منه فى شئونه، وتجاوزا لحدوده. وبعض الرؤساء لا يتصفون بالحلم وسعة الصدر ولا يريحون من يتصل بهم من مرؤسيهم، فيفضل هؤلاء البعد عنهم وحصر الاتصال بهم فى اضيق الحدود الممكنة وعدم اخذ المبادأة بالاتصال من جانبهم. وبعض الرؤساء لا يحسن استقبال الانباء غير السارة المتصلة بادارته، ويكاد يزجر من يحملها اليه بدلاً من شكره على تبصيره بها ومحاولة علاجها. ومثل هؤلاء الرؤساء سرعان ما يحيط بهم عدد من بطانة السوء أو من المنافقين الامعة الذين ينقلون اليهم – بالصدق أو الكذب– اخباراً سارة عن الادارة يحبون سماعها مع تجاهل ما بالادارة من مشاكل تفتقر إلى الحلول. وتكون النتيجة فى نهاية الأمر هى تخلف الإدارة وتفاقم مشاكلها مع تزايد صعوبة حلها.

الاتصالات الافقية:

الاتصالات الافقية هى الاتصالات التى تتم بين عاملين لا تربطهم علاقة رئاسية، سواء جمعتهم أم لم تجمعهم سلطة رئاسية واحدة.

وتبدو أهمية هذه الاتصالات الافقية فى التلطيف من عيوب كثرة التقسيمات الادارية، والسماح بتبادل الخبرات والمعارف بين المختصين، والتنسيق بينهم فى بعض المسائل التى قد لا يحيط بها الرؤساء علماً أو لا يعيرونها اهتماماً.

عوائق الاتصالات الافقية:

يمكن تلخيص أهم العوائق التى تعترض الاتصالات الافقية فيما يلى:

١- تخلف قنوات الاتصال:

غالباً ما تتخلف قنوات الاتصال فى التنظيم الرسمى للإدارة بين الموظف ومن يريد الاتصال به من النظراء خاصة إذا كان يعمل فى منظمة اخرى أو تباعدت الاماكن بينهما رغم التبعية لنفس المنظمة. وذلك على خلاف الامر فى حالة الاتصالات الرأسية - خاصة النازلة منها - حيث يهتم التنظيم الرسمى للإدارة باعداد قنوات الاتصال اللازمة لها.

٢- اعتراض الرئيس الادارى. إذ قد يفضل الرئيس أن تمر اتصالات مرؤسيه الجانبية من خلاله هو حتى يتمكن من الاحاطة بما قد يصدر عنهم أو يصل إليهم من معلومات أو اخبار يمكن أن يكون لها أثرها فيما يتخذونه من قرارات أو يقومون به من أعمال. وقد يستدعى الأمر أن يقوم الرئيس الادارى بادخال بعض التعديلات فى انظمة العمل أو التنسيق بينها فى ضوء المعلومات موضوع الاتصالات الافقية.

٣- صعوبة تحديد المستقبل. فقد يجد المرسل صعوبة فى تحديد من يتصل به من الزملاء فى نفس الادارة أو فى الادارات الاخرى بشأن الموضوع الذى يزمع ابلاغه. وذلك بخلاف الحال فى الاتصالات الرئسية حيث يبين التنظيم الادارى السليم بوضوح اطراف هذه الاتصالات.

٤- البخل بالمعلومات المفيدة. إذا غلباً ما لا يوجد التزام بابلاغ المعلومات التى يمكن تبادلها بين نظراء العمل فى إطار الاتصالات الافقية. ويحدث أن يضن بعض المسئولين بما يطلب منهم من معلومات ويؤثرون اخفاءها أو تحريفها لمنع الاخرين من الاستفادة منها... وذلك كنوع من

انواع المنافسة العقيمة بين العاملين فى مواقع العمل المختلفة وكصورة من صور الولاء الاعمى للادارة أو لقسم من اقسمها، رغم ما قد ينطوى عليه منع المعلومات من منافاة لمصلحة المنظمة الادارية ككل أو مجافاة للمصلحة العامة.

أما عن مضمون الاتصالات فقد تكون استفساراً عن أمر من الامور التى تخص مستقبل الرسالة ولها علاقة بمرسلها. وقد تتمثل فى ابلاغ المستقبل ببعض المعلومات أو البيانات ليضعها فى الاعتبار عند النظر أو التصرف فى مسألة معينة من باب التنسيق وتحقيق المصلحة المشتركة.

وقد تتم الاتصالات الافقية مكتوبة فتأخذ صورة خطاب أو مذكرة، وقد تحدث شفاهة بين اطرافها عن طريق لقاء أو هاتف.

ثانياً الاتصالات الرسمية وغير الرسمية

الاتصالات الرسمية هى الاتصالات التى يقررها التنظيم الرسمى للإدارة وتبينها قواعده. أما الاتصالات غير الرسمية فهى الاتصالات التى تنشأ تلقائياً بفضل العلاقات الانسانية التى تربط العاملين فى المنظمة الادارية، دون أن يقيمها التنظيم الرسمى.

والاتصالات غير الرسمية قد تكون اتصالات نازلة تهبط بواسطتها المعلومات من اعلى الى اسفل السلم الادارى، وقد تكون اتصالات صاعدة ترفع عن طريقها المعلومات من اسفل الى اعلى، كما قد تكون اتصالات افقية أو جانبيه يتم من خلالها تبادل المعلومات بين مستويات ادارية متشابهة ليس بينها علاقة رئاسية.

وتتم الاتصالات غير الرسمية غالباً عن طريق وسيط ذى علاقة بكل من المرسل والمستقبل سواء أكان هذا الوسيط من العاملين فى نفس المنظمة أم كان من غيرهم. وذلك كان يبلغ الرئيس الادارى احد مرؤسيه عن طريق حديث له – فى الادارة أ وخارجها – بأن يقلع عن خطأ معين ارتكبه حتى لا يتعرض للمساءلة التأديبية. ومن أمثلتها أن يبلغ المرؤس رئيسه بواسطة احد معارفه أو المقربين اليه بتظلمه واستيائه من قرار صدر منه فيه مساس به. وقد يتم الاتصال غير الرسمى مباشرة بغير وسيط كان يبلغ احد العاملين زميلاً له بما نمى إلى علمه من اعتزام الادارة نقله من عمله.

والاتصالات غير الرسمية توجد دائماً إلى جانب الاتصالات الرسمية، حيث إنها نتيجة طبيعية لعلاقات اجتماعية لا يمكن منعها فى وجود أى تجمع بشرى. فالاتصالات بين الناس تفرض نفسها بصرف النظر عن التنظيمات القانونية أو الرسمية. فلا يستطيع الرئيس الادارى مهما بذل من

جهد منع العاملين فى ادارته من الاتصال ببعضهم خارج اطار الاتصالات الرسمية المنظمة. كما أنه ليس من المصلحة القضاء على الاتصالات غير الرسمية عن طريق المبالغة فى فرض سيطرة التنظيم الرسمى على كل اتصالات الادارة. وذلك نظراً لما يمكن ان تحققه الاتصالات غير الرسمية من تجاوب وتقارب بين قادة الادارة والعاملين فيها. كما أنه يمكن الاستفادة منها وتوجيهها لخدمة اهداف المنظمة.

وتتمثل اهمية الاتصالات غير الرسمية فيما يمكن أن يتحقق من خلالها من منافع وما يخشى أن يترتب عليها من مضار.

فوائد الاتصالات غير الرسمية:

أما المنافع التى يمكن أن تتحقق من الاتصالات غير الرسمية فمتعددة، وأهمها:

١- المساهمة فى تنمية ديموقراطية الادارة وإقامة نوع من التجاوب الصريح بين العاملين والقيادة الادارية. وبذلك يستطيع القادة الاستفادة من افكار وملاحظات وخبرات العاملين وتحقيق نوع من المشاركة فى اتخاذ القرار. كما يستطيع العاملون التعبير بصراحة عما قد يحجمون عن بثه من خلال قنوات الاتصال الرسمية من معلومات وآراء مما يساعد على رفع روحهم المعنوية وزيادة اهتمامهم بالمنظمة واحساسهم بالتحرر من قيود الرسميات.

٢- معرفة المعلومات والاخبار التى يصعب الحصول عليها عن احوال المنظمة وما يدور فيها مما قد يخفى على الروساء. غير أن هذه المعلومات وتلك الاخبار يجب أن تؤخذ بنوع من الحذر والانتباه لأنها قد تكون كاذبة أو خادعة. كما يجب عدم الاسراف فى الاعتماد على الاتصالات غير الرسمية

حتى لا يؤدى ذلك إلى اهمال استخدام الاتصالات الرسمية للمنظمة والتقليل من أهميتها.

٣- سرعة الحصول على بعض المعلومات المطلوبة دون انتظار لاجراء الاتصالات الرسمية التى يستغرق اتخاذها والرد عليها وقتاً قد يطول.

٤- اختبار رد فعل الرأى العام فى المنظمة تجاه قرار معين تتردد الادارة فى اتخاذه. فإذا تبين تقبله واستحسانه أقبلت الادارة على اصداره. وإذا ظهر رفضه واستهجانه أعادت النظر فيه أو صرفت النظر عنه ولو وقتيا لتجنب الفشل فى تنفيذه وتوقى آثاره لدى العاملين بالمنظمة. وعادة ما ترجع الادارة إلى اختبار رد الفعل بالنسبة للقرارات الخطيرة أو ذات التغييرات الجذرية أو الماسة بالحقوق.

٥- محاربة الاشاعات الكاذبة عن طريق بث المعلومات الصحيحة من خلال الاتصالات غير الرسمية التى تتسم بالسرعة وسعة الانتشار.

مضار الاتصالات غير الرسمية:

أما المضار التى يمكن أن تنتج عن الاتصالات غير الرسمية اذا لم تحسن الادارة استخدامها وتوجيهها فأهمها ما يلى:

١- فإنشاء أسرار المنظمة الادارية بنقل المعلومات الخاصة بها من المؤتمنين عليها أو المسئولين عنها إلى من يجب أن تخفى عنه فى داخل المنظمة أو خارجها.

٢- اضعاف الروح المعنوية للعاملين عن طريق اشاعة معلومات مثبطة للهمة أو فيها مساس بالحقوق. ومن صور الاتصالات غير الرسمية الاشاعات

أو الشائعات وهى الاخبار أو المعلومات التى يتناقلها الناس حول أمر له شئ من الاهمية، بصرف النظر عن صدقها أو كذبها. وتنتشر الشائعات بسرعة كبيرة، فما أن تصل إلى مستقبل واحد حتى يبلغها لعدد من معارفه ورفاقه الذين يتولون بدورهم ابلاغها لكثيرين من غيرهم. ويساعد على نشأتها تخلف ديموقراطية الادارة والغموض الذى يمكن أن يحيط بموضوع ذى أهمية بالنسبة للعاملين فى المنظمة.

ثالثاً: الاتصالات المكتوبة والشفوية

الاتصالات المكتوبة هى الاتصالات التى يعبر عنها بالكتابة. ومن أمثلتها القرارات والتقارير المدونة.

وأهم مزايا الاتصالات المكتوبة ما يلي:

- **سهولة الاثبات:**

فاثبات مضمون الاتصالات المكتوبة أيسر من اثبات مضمون الاتصالات غير المكتوبة، وذلك فى حالة الشك أو النسيان أو تغير اشخاص العاملين مع مرور الزمن. كما أن الكتابة تحفظ ما تنصب عليه من التحريف أو التزييف خاصة إذا كانت عبارتها دقيقة واضحة لا تحتمل التأويل. وكل ذلك على خلاف الاتصالات الشفوية التى يمكن أن تتعرض للنسيان والانكار والتحريف عند النقل. فضلاً عن أن الكتابة تمكن من الرجوع إلى الاتصالات المدونة ودراسة مضمونها وتقييمه.

- **دقة التعبير:**

لا شك أن الاتصالات المكتوبة تدون باللغة الفصحى وهى أدق فى التعبير وأوضح فى المعنى من اللغة العامية التى تتم بها الاتصالات الشفوية وهى أقل انضباطاً وأكثر عرضه لسوء الفهم. فضلاً عن أن المرسل عندما يمسك بالقلم لصياغة رسالته كتابة عادة ما يتأنى وتتخير الالفاظ التى تتفق ومقصوده، ويستغرق من الوقت أضعاف ما يستغرقه فى الادلاء برسالته شفاهة. ولعل مما يزيد من انتباهه وتحفظه فى حالة الكتابة علمه بأن الكتابة تجعل الرسالة بمضمونها ثابتة فى نسبتها اليه ومسئوليته عنها.

والاتصالات الشفوية هى الاتصالات التى تتم عن طريق الكلمات المنطوقة التى يتلفظ بها المرسل ويسمعها المستقبل.

وأهم مزايا الاتصالات الشفوية ما يأتي:

• سرعة الاتصال:

فالاتصالات الشفوية أسرع وأيسر من المكتوبة، لأنها لا تحتاج إلى كتابة أو ديباجة، لذلك فهي أكثر تجاوباً مع مقتضيات الاستعجال وحالات الضرورة. كما أن استيعاب مضمونها يتم بمجرد سماعها، بخلاف الاتصالات المكتوبة التى قد لا يجد مستقبلها وقتاً قريباً لقراءتها فيضعها بين أوراق مكتبه لمدة قد تطول إلى أن يجد الوقت اللازم للإطلاع عليها والالمام بما فيها.

• التجاوب الشخصي:

فالاتصالات التى تتم شفاهة فى الادارة تسمح بالتجاوب الشخصى بين المرسل والمستقبل. فيستطيع المستقبل الاستفسار عما قد لا يفهم من مضمون الرسالة وأن يبدى ملاحظاته بشأنها. ويتمكن المرسل من توضيح معنى رسالته وشرح تساؤلات من توجه إليه عنها. كما تتاح له فرصة معرفة تأثير رسالته على مستقبلها ومدى تقبله لها. لذلك فإن الاتصالات الشفوية غالباً ما تكون تبادلية أو مزدوجة يقوم كل طرف فيها بدورى المرسل والمستقبل مما يمكن أن يكون له دور فعال فى المساهمة فى ديموقراطية الادارة.

ويقال أن الاتصالات الشفوية تثير انتباه المرسل إليه أكثر من غيرها، خاصة إذا صدرت من شخص له تأثيره وأن الاتصالات المكتوبة قد تراجعت امامها فى هذا المجال - نتيجة للاعتياد عليها وكثرتها - بعد أن كانت بكلماتها المطبوعة كبيرة الاثر لدى قرائها.

رابعاً: الاتصالات المفردة والاتصالات المزدوجة

وأخيراً ومن حيث رد المستقبل على الرسالة، تتنوع الاتصالات الى اتصالات مفردة واتصالات مزدوجة.

والاتصالات المفردة هى تلك التى تتم من جانب واحد من المرسل إلى المرسل إليه. دون رد من هذا الاخير إلى الأول. وعادة ما تستخدم الاتصالات المفردة من جانب الرؤساء الاداريين فى توجيه مرؤسيهم أواصدار الاوامر اليهم. وهنا لا يطلب من المستقبل الا تلقى الرسالة وتنفيذها. وقد تستخدم الاتصالات المفردة كذلك من جانب المرؤسين الذين يرفعون تقاريرهم إلى رؤسائهم لابلاغهم بامور معينة دون انتظار لرد. وتتميز الاتصالات المفردة بالسرعة والسهولة والوضوح.

أما الاتصالات المزدوجة أو التبادلية فهى اتصالات باتجاهين، يتضمن كل منها ارسال رسالة من المرسل الى المستقبل واستقبال رسالة رد منه يقوم كل من طرفى الاتصال فيها بدور عكسى لدورة الأول.

وقد يكون البادئ فى عملية الاتصال المزدوج هو الرئيس الذى يطلب من مرؤسه رداً لرسالته أو يسمح له بالمناقشة أو الاستفسار أو إبداء الملاحظات عليها. والرئيس الادارى الناجح فى اتصالاته هو ذلك الذى يحسن الاستماع كما يحسن الحديث. فيشجع مستمعيه على الايجابية وتقديم الاستفسارات والتعليقات والانتقادات دون تردد أو خشية. ويحاول أن يدرك ردود فعل مرؤسيه فى حالة المواجهة ليس فقط من تعبيرات السنتهم وإنما كذلك من تعبيرات وجوههم ومشاعرهم. وإذا رأى المصلحة فى عدم الرد على بعض أسئلتهم وجب التلطف مع السائل وحسن تقبل سؤاله والاهتمام به مع الاعتذار عن عدم الرد الفورى لاسباب تتعلق بصالح العمل.

وقد تأتى المبادأة فى الاتصال المزدوج من جانب المرؤس الذى يرفع تقريراً إلى رئيسه يطلب فى ختامه الرأى أو التوجيه أو الأمر للتصرف فى موضوع التقرير. وقد يرى الرئيس - دون طلب من المرؤس - الرد على مرؤسه مستفسراً عن بعض الأمور المتصلة بموضوع التقرير أو معلقاً عليها أو موجها أو آمراً باتخاذ بعض الاجراءات التى يقدر لزومها أو جدواها.

والاتصالات المزدوجة أكثر فعالية وتجاوباً مع ديموقراطية الادارة وفكرة المشاركة، مع مالها من فوائد جمة فى إصلاح حال الادارة وزيادة كفائتها. غير أنها تستغرق وقتاً أطول وتمر بمرحلة من الغموض إلى أن تحسم الأمور بشأنها.

عقبات الاتصال:

توجد عوامل متعددة يمكن أن تنال من عملية الاتصال وتمنعها من تحقيق اهدافها على الوجه الأكمل وتجعل منها سبباً من أسباب فشل الادارة. وأهم هذه العوامل ما يأتى:

أ - عدم دقة التعبير:

فالرسالة ليست الا أداة لنقل فكرة معينة من شخص إلى آخر. فإذا لم تكن الرسالة على درجة من الدقة تجعلها مطابقة للفكرة التى تعبر عنها فلن تنتقل هذه الفكرة من ذهن مرسلها إلى ذهن مستقبلها وبالتالى فلن يكون بمقدوره التجاوب معها أو تنفيذ فحواها. ويجب أن تقترن الدقة بقدر من السهولة والوضوح يسمح بفهم المعنى المقصود من الرسالة دون عناء. ولن يستطيع المرسل أن يعبر عن رسالته بدقة ووضوح إلا إذا بدأ بتحديد الفكرة فى ذهنه هو أولاً دون لبس أو غموض. فصحاب الفكرة المشوشة لا يتمكن من نقل فكرة محكمة للآخرين، لأن فاقد الشئ لا يعطيه. وبعد تحديد الفكرة

يبحث صاحبها عن أفضل الكلمات المعبرة عنها، وعن الطريقة المثلى لتوصيلها إلى من توجه إليه فى ضوء الاهداف المرجوة منها. ويجب أن يحدد المرسل المطلوب من رسالته دون ابهام أو إسترسال انشائى أو استخدام لكلمات وتعبيرات متعددة المعانى تحتمل التفسير والتأويل. وينبغى أن تكون الرسالة منطقية من الناحية العقلية لا تناقض بين اجزائها ولا تعارض بين حيثياتها وما انتهت اليه.

وإذا ظهر بالرسالة أى غموض أو إيهام وجب على مصدرها المبادرة بتفسيرها حتى لا تثير المفاهيم المتباينة أو الشائعات. ويساعد فى فهم المضمون الحقيقى للرسالة بيان اسبابها الدافعة اليها.

ويجب ألا تخالف اعمال المرسل مضمون رسالته حتى لا تثير الشك حول معناها وجديتها. فإذ حدث شئ من ذلك وجب المسارعة إلى تفسيره وشرح مبرراته للمستقبل حتى لا يظنه عدولاً فعلياً عما جاء بالرسالة.

وإذا تركت الرسالة سلطة تقديرية أو حرية فى الاختيار لمن صدرت له وجب أن يكون مرسلها متوقعاً وقابلاً للاختيارات المختلفة التى قد يحبذها المستقبل. فإذا صدر أمر الرئيس إلى مرؤسية بتنفيذ عملية معينة دون تحديد كيفية التنفيذ كان معنى ذلك أن الرئيس يرضى بكافة الوسائل التى يمكن أن استخدامها فى التنفيذ. وإذا لم يعين الرئيس على وجه الدقة وقتاً للتنفيذ، فلم يحدد يوماً معيناً أو يستلزم الفورية وإنما قال على وجه السرعة أو فى أقرب فرصة فإن التنفيذ قد يتم فوراً من جانب المستقبل الذى يفسر عبارة التوقيت بذلك، وقد يتراخى إلى أن ينجز المستقبل ما تحت يده من عمل إذا فهم التوقيت كذلك.

٢- اغفال حالة المستقبل:

يحدث أن يصيغ المرسل رسالته ويهتم بمضمونها ومدى تعبيرها عن

فكرته دون أن يكترث بحالة من توجه اليه ومدى توافقها معه من نواح متعددة. فمن ناحية المستوى الثقافى يجب أن يكون مضمون الرسالة فى متناول فهم المستقبل. ومن ناحية التكوين المهنى ينبغى الا يخاطب المرسل اليه بأساليب ومصطلحات فنية يصعب على غير المتخصص فى مجالها ادراك مضمونها كأن يخاطب الطبيب بأسلوب قانونى بحت. ومن الناحية النفسية لا شك أن حالة المستقبل بصفة عامة وفى علاقته بمصدر الرسالة وبالإدارة بصفة خاصة تؤثر تأثيراً كبيراً فى تفسيره لمضمون الرسالة وفى مدى الاستجابة لها. فالعامل المنقول يفسر قرار نقله من عمله بأنه عقاب - ولو لم يكن فى الحقيقة كذلك - إذا كانت علاقته برئيسه أو بمصدر القرار سيئة.

٣- كثرة مرات النقل:

قد تؤدى كثرة نقل الرسالة عبر عدد من مستويات الادارة المتتابعة إلى تأخر وصولها أو تحريف مضمونها إذ أن النقل من مستوى ادارى إلى آخر يستغرق وقتاً قد يطول إذا لم يبادر المسئول بابلاغ الرسالة التى وصلته الى المستوى الذى يليه. وتكرار النقل يستتبع مضاعفة الوقت اللازم لاجرائه فى كل مستوى إدارى بعدد المستويات التى يمر خلالها الاتصال.

كما أن تعدد مرات النقل يجعل مضمون الرسالة أكثر عرضه للتحريف أثناء النقل، سواء أكان التحريف متعمداً أو غير متعمد. فأحياناً يتعمد الناقل بسوء نية تغيير مضمون الرسالة مما يعتبر جريمة تأديبية. وقد يتعمد بحسن نية تحوير هذا المضمون بقصد الشرح أو التوضيح أو سهولة التنفيذ. ويمكن أن يحدث التحريف بغير تعمد على الاطلاق بسبب غموض عبارة الرسالة واحتمالاتها لأكثر من معنى.

٤- سوء توقيت الرسالة:

يقتضى حسن الادارة أن يتم الاتصال فى وقته المناسب دون تقديم أو تأخير. فاجراء الاتصال قبل وقته يقلل من الاكتراث باستقبال مضمونة ويجعله عرضه للإهمال أو ارجاء النظر لعدم الحاجة اليه. وعندما يحين الوقت قد يتدخل النسيان أو صعوبة الاسترجاع - خاصة كلما طال الوقت - فيعدم أثر الاتصال.

واتمام الاتصال بعد الوقت المناسب قد يهدد الفائدة منه أو يقللها أو يستدعى العجلة فى تنفيذ مضمونه مع ما لذلك من أثر فى كفاءة التنفيذ والنتائج المرجوة. كما أن تأخير الاتصال كثيراً ما يثير الشائعات مع ما قد تحمل من شكوك ومضار. والوقت المناسب للاتصال ينبغى ألا يتوافق مع ترتيب اجراءات العمل فى الادارة فحسب وإنما كذلك مع حالة المرسل اليه وظروفه ومدى استعداده لتقبل الرسالة وقت ارسالها.

الفصل الثالث

تجميع الوظائف المشتركة

تمييز الوظائف المشتركة:

يمكن التمييز فى أعمال كل ادارة بين نوعين من العمل نوع يختلف من ادارة إلى أخرى ويمثل النشاط الأساسى المقصود من انشاء الادارة، ونوع مشترك بين جميع الادارات كالاعمال المتعلقة بادارة شئون الافراد أو باكتساب وإدارة الأموال. وقد ثار التساؤل حول هذا النوع الاخير من الاعمال ويطلق عليه الوظائف الافقية وإمكان تخصص بعض الوحدات الادارية فى القيام به لسد احتياجات جميع ادارات الدولة بدلاً من أن تقوم به كل ادارة على حده، وذلك كصورة من صور التنسيق. إذ أن تجميع النشاطات التى تتميز باستعمال نفس العمليات له أثره على كيفية أدائها. ويمكن أن نأخذ مثالاً عملياً على ذلك ما حدث فى فرنسا بالنسبة لاعمال التشييد فى وزارة التربية. فقد كانت هذه الاعمال موزعة بين الادارات المختلفة لهذه الوزارة كادارة التعليم الابتدائى وادارة التعليم الثانوى. ثم تقرر نزع هذا النوع من النشاط من هذه الادارات وتكوين ادارة جديدة تختص به هى إدارة التجهيز المدرسى والجامعى والرياضى[1].

وقد لجأت حكومات كثير من الدول إلى إنشاء مرافق مشتركة تلحق بالحكومة رأساً لأداء بعض الوظائف التى تحتاج إليها مختلف الوزارات. ومن أمثلة هذه المرافق فى الولايات المتحدة الامريكية مكتب الميزانية

---

(١) وتسمى بالفرنسية:

- La Direction de l'equipement scolaire, universitaire et sportif.

Bureau of budget الذى يعد بمثابة هيئة تنسيق بين الادارات المختلفة، يلجأ إلى الطريقة الاحصائية فى الدراسة ويبحث فى تنظيم العمل تنظيماً متناسقاً[١]. وفى فرنسا نذكر من الأمثلة الهيئة المتخصصة فى الإدارة والوظائف العامة[٢]. وتتولى تحديد سياسة متجانسة فيما يتعلق باعداد نظم وقوانين الموظفين. وفى مصر نورد كمثال هيئة النيابة الادارية التى تقوم بأعمال التحقيق مع العاملين فى جهات الجهاز الادارى المختلفة.

تقييم نظام تجميع الوظائف المشتركة:

دار النقاش بين أنصار ومعارضى نظام تجميع الوظائف عن طريق إنشاء مرافق مشتركة بين الوزارات[٣]، فقدم كل فريق مالديه من حجج وأسانيد. ومن الحجج التى قيلت فى تأييد النظام:

١- أن التجميع يسمح برفع الانتاجية الادارية نتيجة تخصص القائمين على أداء الخدمة. وهذا التخصص يقوم على أساس طبيعة العمل وهو الأساس السليم لفكرة التخصص وتقسيم العمل.

٢- أن التجميع يستتبع الاقتصاد فى النفقات العامة التى تزداد كلما تعددت الوحدات القائمة بنفس النوع من العمل.

٣- أن التجميع يؤدى إلى تأكيد وحدة الاتجاه أو المذهب الذى تطبقه الوحدات الادارية المضطلعة بنفس المهام والتى كثيراً ما يطالب بها المتعاملون مع هذه الوحدات.

---

(١) راجع ديمولى السابق الاشارة إليه، ص ٨٩.

(٢) وتسميتها الفرنسية:

- La Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

(٣) Services interministeriels communs.

أما الحجج التى قدمها خصوم نظام تجميع الوظائف المشتركة فتتلخص فيما يلى:

١- أن الاقتصاد فى النفقات المنتظر من تطبيق هذاالنظام قد يكون وهمياً. فالتخفيضات الممكن الحصول عليها من الموردين نتيجة لتجميع المشتريات مثلاً كثيراً ما تقابلها نفقات ادارية اضافية.

٢- أن التجميع يحرم المرفق الذى تؤدى له الخدمة من سلطة اتخاذ قرارات كان له اتخاذها من قبل. ويؤدى إلى إطالة الاجراءات والفترة الواقعة بين لحظة الشعور بالحاجة ولحظة اشباع هذه الحاجة. ويحدث كذلك ألا تكون الاداءات مطابقة للحاجات. كل ذلك يمكن أن يؤدى إلى إثارة المنازعات وفقدان الشعور بالمسئولية من جانب المرفق الطالب للأداء. وقد يحاول هذا الاخير أن يجد سلطته المفقودة عن طريق وسائل ملتوية أو غير قانونية.

٣- أن تجميع الوظائف وتركيزها يهدد بخطر البيروقراطية الذى غالباً ما يصيب التنظيمات التى لا تتصل بالجمهور مباشرة. فالبعد عن مشاكل الواقع الملموس كثيراً ما يؤدى إلى الجمود، والاغراق فى الاجراءات والوسائل قد ينسى الغايات المعمول على تحقيقها.

وأيا كانت درجة إقناع أى من وجهتى النظر، فإن النتائج الحقيقية لأى نظام - وإن لم يكن من السهل الكشف عنها بدقة خاصة فى البلاد المتخلفة - هى وحدها التى يمكن أن تبين النظام الافضل والطريق الاصلح للقيام بالخدمات المشتركة التى تحتاج إليها مختلف الادارات. وجدير بالذكر أن تجميع هذه الخدمات فى وحدات ادارية متخصصة قد أدى إلى نتائج ايجابية بالنسبة لبعض المجتمعات ولكنه لم يحقق الهدف المطلوب

بالنسبة للبعض الآخر من البلاد التى قامت بتطبيقه بسبب عدم توافر شروط نجاحه والعوامل اللازمة لاظهار مزاياه . فهذا النظام يتطلب فى الحقيقة مزيداً من الكفاءة فى الإدارة التى تتولاه لكى تتمكن من تفادى عيوب البيروقراطية والبطء فى الاجراءات وتؤدى فعلاً إلى الاقتصاد فى النفقات مع الاحتفاظ بعلاقات مصلحية طيبة مع الادارات المستفيدة من خدمتها . وبذلك يمكن تحقيق مزايا تجميع الوظائف وتفادى ما يمكن أن ينشأ عنه من عيوب . كما أن التجميع لا يصلح بالنسبة لكل الاعمال المشتركة بين الادارات . إذا من هذه الاعمال مالا يستقيم أمره إلا بتأديته فى كل ادارة تحتاج اليه . وقد سبق ان ضربنا اعمال النسخ على الآلة الكاتبة كمثال لهذا النوع من الاعمال.

الباب الخامس

الرقـابـة

تعريف وأهمية الرقابة:

يمكن تعريف الرقابة – من الناحية اللغوية – بانها تقدير الاعمال تمهيداً للتعامل معها بما تستحق. وهى عملية بالغة الأهمية بالنسبة لكافة أنواع المنظمات، حتى المنظمة الكونية تخضع لرقابة خالقها جل شأنه، «وكان الله على كل شئ رقيباً»(١).

ويقصد بالرقابة فى مجال الادارة تقدير انجازات العاملين لبيان مدى تحقيقها لاهدافها، وأسباب النجاح أو الفشل المتصلة بها، تمهيداً للتعامل معها بما يصلح من شأنها.

فالرقابة تتضمن متابعة عمليات التنفيذ لتبين مدى تحقيق الاهداف المراد ادراكها فى وقتها المحدد، وتحديد مسئولية كل ذى سلطة، والكشف عن مواطن العيب والخلل حتى يمكن تفاديها والوصول بالإدارة إلى أكبر كفاءة ممكنة.

ويشبه البعض نظام الرقابة الادارية بنظام البوصلة أو الردار الذى يحدد اتجاه السير. ويشبهه آخرون بتقارير ترسل إلى ضارب نار يصوب على هدف يبعد عن مدى بصره، لتبين له درجة نجاحه فى إصابة الهدف، وترشده إلى تحريك أداته يميناً أو يساراً إلى أعلى أو إلى أسفل، فى حدود معينة، لكى يصيب قلب الهدف(٢).

---

(١) الآية رقم ٥٢ من سورة الاحزاب.

(٢) راجع كتاب الادارة العامة تأليف مارشال ديموك، جلاديز ديموك ولويس كوينج وترجمة الاستاذ على البرلسى، ص ٤٩٨.

فلا يكفى لكى تدرك الادارة غايتها أن يكون التخطيط دقيقاً. والتنظيم مبنياً على أسس سليمة، والتنسيق يعمل على رفع التعارض وإقامة التعاون بين عناصر المشروع. وإنما يجب فوق ذلك اجراء البحث المستمر عن مدى نجاح الادارة الفعلى فى انجاز اعمالها، حتى لا تفشل دون أن تدرى فى القيام بمهمتها، أو تنحط وظيفتها إلى مجرد عمل نظرى لا يجد له صدى فى الواقع، أو شعارات يكثر ترويجها خاصة من جانب ذوى المصلحة فى اخفاء الاخطاء وتزييف الحقائق، فيستتبع ذلك أن تستبدل بالنتائج الايجابية أضرار محققة أهمها فقدان الثقة واللامبالاة من جانب الجمهور، وخفض الروح المعنوية وعدم الشعور بالمسئولية من جانب عمال الادارة. ويكفى مقارنة البرامج التى تقدمها الادارات عادة فى صور جذابة خلابة بما يتحقق منها فى العمل فعلاً فى نهاية أى مرحلة من المراحل، لإدراك مدي أهمية الدور الذى يمكن أن تقوم به الرقابة الدقيقة فى تقدم الادارة والرفع من كفاءتها الحقيقية، ليس فقط عن طريق كشف الانحرافات وتحديد المسئولية عنها، تمهيداً للإصلاح والعودة إلى الطريق الرشيد، وإنما كذلك بالمساهمة فى تصحيح مسار كافة وظائف الادارة من تخطيط وتنظيم وتنسيق وقيادة.

والرقابة تنصب أصلاً على الاعمال ولا تتصل بالاشخاص إلا بصفة تبعية لاعمالهم، ولاحقة لعملية الرقابة ويقصد اصلاح هذه الاعمال والارتفاع بمستوى انتاجيتها. وذلك سواء أتعلق الامر بتوقيع الجزاءات، أم بتوجيه التعليمات، أم باعادة توزيع الاختصاصات بما يتفق والامكانيات. ولا تستثنى من ذلك حتى الرقابة على تعيين العاملين لأن هذه الرقابة التى ترد من حيث الظاهر على الاشخاص، تتعلق فى حقيقة الأمر بعملية اختيار العاملين أى أنها تقع على عمل من أعمال شئون العاملين.

أهداف الرقابة:

من الخطأ الاعتقاد بأن أهداف الرقابة تنحصر فى كشف الاخطاء تمهيداً لمعاقبة المسئولين عنها. وهذا الاعتقاد يبعث الرهبة فى نفوس العاملين من عملية الرقابة، ولا يقوم على أساس سليم، فالرقابة تهدف إلى رفع الكفاءة الادارية وتحقيق الصالح العام عن طريق:

١ – الوقوف على مدى تحقق اهداف الادارة وما تم انجازه من أعمال ومالم يتم وأسباب ذلك.

٢– معرفة مشكلات الادارة لدراستها ووضع الحلول المناسبة لها.

٣– تخفيض تكاليف العمل العام بالاستغناء عن النفقات غيرالضرورية، ورد المبالغات إلى الحدود اللازمة.

٤– تقييم العاملين وتمحيص اعمالهم ومجازاتهم على أساس نوعيتها بقصد إصلاح شأنهم، لأن الانسان بطبيعته لا يعمل إلا خوفاً من عقاب أو طعماً فى ثواب. وكذلك البحث عن أسباب الاخطاء وكيفية تجنب وقوعها فى المستقبل وتوجيه العاملين إلى أفضل الطرق لأداء اعمالهم.

٥– التأكد من احترام القواعد القانونية السارية وجدواها فى الوصول إلى الاهداف المرجوة منها.

مراحل الرقابة:

تمر عملية الرقابة بعدة مراحل متتالية يعتمد بعضها على بعض وهى:

١- وضع معدلات الأداء:

وتتمثل هذه المرحلة فى تحديد مستويات الانجاز التى على أساسها يتم تقييم عمل كل عامل فى الادارة. وتقوم هذه المعدلات على امكانات

الشخص العادى المتوسط بين أمثاله. وبالنظر إلى هذا المستوى يتم قياس أداء العاملين. فمن يتوافق أداؤه مع هذا المستوى فهو متوسط، ومن يكون أداؤه أفضل فهو ممتاز يستحق الثواب، ومن لا يصل إليه يكون ضعيفاً يستوجب العقاب أو الإصلاح[1].

ويتناول معدل الأداء كل من كمية العمل وجودته والزمن اللازم لأدائه. ويجب أن تعلن هذه المعدلات على العاملين لتكون معلومة ومفهومة لهم فيعملون على أساسها. بل وينبغى أن تتاح الفرصة للعاملين لمناقشة نظام الرقابة في منظمتهم.

وتعتبر معدلات الاداء من أهم الاسس التي تقوم عليها عملية الرقابة كما يساعد استخدامها على مايأتى:

أ - حسن تخطيط العمالة ومعرفة الاعداد اللازمة من نوعيات العاملين المختلفة لانجاز اعمال الادارة فى المستقبل على أفضل نحو ممكن، ودون زيادة أو نقصان.

ب- موضوعية تقديرات الكفاءة بالنسبة للعاملين، مع ما تتضمن من فوائد كثيرة منها دفع العاملين إلى العمل الجاد المخلص، طمعاً فى ثواب الادارة وخوفاً من عقابها. ومنها المساهمة فى إصلاح علاقات العمل خاصة بين المرؤسين والرؤساء وتجنب المشاحنات المتعلقة بتقارير الكفاءة. ومنها عدالة تقييم العاملين وعدم مساواة الصالح منهم بالطالح، وتوزيع الحوافز عليهم بما يتفق وأعمالهم.

---

(١) ولا يؤثر فى ذلك أن يكون ضعف الاداء غير راجع إلى تقصير أو تقاعس، وإنما يرجع إلى ضعف الامكانيات والاستعدادات الفطرية التى لايد للإنسان فيها. وهنا تختلف المعاملة البشرية عن المعاملة الإلهية العادلة، حيث «لا يكلف الله نفساً إلا وسعها».

٢- تقييم الاعمال المنجزة:

يستند تقييم الاعمال المنجزة على اعتبارين اثنين هما معدلات الأداء والاهداف المرجوة. ويؤدى التنظيم السليم إلى توافق هذين الاعتبارين، لأنه يراعى امكانية تحقيق هذه الاهداف بواسطة عمال الادارة فى ظل معدلات الاداء العادية. غير أن اعتبارات متعددة قد تتدخل فتعوق التحقيق الكامل للاهداف. سواء تمثلت هذه الاعتبارات فى التقصير فى العمل أو فى تغير الظروف. كما قد ينطوى التنظيم الادارى على عيوب ومعوقات تمنع من تمام ادراك اهداف الادارة.

٣- معالجة النتائج المتكشفة:

يؤدى تقييم الاعمال التى تقع فى الادارة إلى بيان المشاكل والعقبات التى تعترض تحقيق الاهداف كاملة، وإلى الكشف عن الاخطاء المرتكبة وتحديد المسئولية عنها. وهنا لا يقتصر دور الرقابة على مجرد تحديد المسئولية تمهيداً لانزال العقاب، وإنما يجب أن يتجاوز ذلك إلى مكافأة الممتازين، والبحث عن الحلول اللازمة لكافة المشاكل التى تواجه الادارة، وإعادة النظر فى التنظيم الادارى بما من شأنه رفع الكفاءة الادارية والوصول بها إلى أقصى ما يمكن الوصول إليه.

ميقات الرقابة:

يمكن أن تتم الرقابة بعد أو قبل أو أثناء انجاز الاعمال محل الرقابة:

١- فالرقابة اللاحقة هي الغالبة. وهي تمارس فى أعقاب الاتيان بالاعمال التى تخضع لها من أجل تقييمها واتخاذ المواقف المناسبة منها.

٢- والرقابة السابقة وقائية تستهدف تفادى الاخطاء قبل وقوعها. وتجرى قبل القيام بالاعمال الداخلة فى إطارها. فتتناول الاستعدادات

والتجهيزات اللازمة للقيام بها على أكمل وجه ممكن. ومن أمثلتها فى مجال القرارات الادارية التصريح المسبق الذى يجب صدوره أحياناً قبل اتخاذ القرار، بعد الاطلاع على مشروعه والتأكد من مشروعيته وملاءمته. ومنها أيضاً الرقابة على تأخير القيام ببعض الاعمال أو عدم القيام بها. ويلاحظ أن التراخى فى ممارسة هذه الرقابة فى الوقت المناسب يعرقل سير العمل ويؤدى إلى تأخير اتخاذ القرارات.

٣- والرقابة الملازمة تلازم القيام بالعمل فتتم أثناءه، وتستهدف تقدير الاجزاء أو المراحل التى تمت منه، وإزالة العوائق التى تعترض سبيل الاعمال التى لم تتم بعد.

عناصر ممارسة الرقابة:

لكى تتم عملية الرقابة على خير وجه يشترط فيمن يتولاها ما يلى:

١- معرفة كل من نوعية الاعمال محل الرقابة ومعدلات الاداء المتصلة بها، وماهية الاهداف التى تسعى الى تحقيقها الادارة، ومقاصد عملية الرقابة ذاتها.

٢- الكياسة وحسن التعامل مع الخاضعين للرقابة، ومحاولة تفهم كليات الأمور والظروف المحيطة، وإدراك اسباب المشاكل والظواهر.

٣- دقة الملاحظة وادراك العلاقات واطرافها.

الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية:

الرقابة الداخلية هى الرقابة التى تقوم بها السلطة الادارية على نفسها. أما الرقابة الخارجية فهى الرقابة التى تفرض على الادارة من خارجها. ونتحدث فيمايلى عن كل من نوعى الرقابة:

أولاً: الرقابة الداخلية:

الرقابة الداخلية هى تلك التى تمارسها السلطة الادارية بنفسها على نفسها. ويستوى فى ذلك:

١- أن تكون الرقابة شاملة تضم كل أعمال ومنجزات الادارة من جوانبها المختلفة، أو أن تكون تخصصية تنصب على أحد جوانب اعمال الادارة كالاعمال القانونية أو المحاسبية، وهى التى تقتصر على مراقبتها عادة اجهزة الرقابة المركزية كالجهاز المركزى للتنظيم والادارة والجهاز المركزى للمحاسبات.

٢- أن ترد الرقابة على كل الاعمال والاشياء الواقعة فى دائرتها، أو أن تقتصر على عينات منها يتم اختيارها بحيث تكون ممثلة لغيرها.

٣- أن تكون الرقابة ميدانية تمارس على الواقع العملى، أو أن تكون وثائقية تتعامل مع المستندات والأوراق.

وتتنوع الرقابة الداخلية من حيث من يمارسها. فهناك رقابة الرؤساء المتتابعين فى الادارة، ورقابة الاجهزة الفنية التخصصية، ورقابة السلطة المركزية على السلطات اللامركزية.

١- رقابة الرؤساء المتتابعين:

يقصد بالرقابة الداخلية غالباً تلك التى يتولاها كل رئيس ادارى فى دائرة رئاسته أيا كانت درجته. وتنصب هذه الرقابة على الاعمال المتخذة من جوانبها المختلفة، الفنية منها وغير الفنية. وتنتشر الرقابة الداخلية فى مختلف ارجاء التنظيم، ويتقرب فيها الرقيب ممن يراقب، فتكون أكثر جدوى وأعمق أثراً.

وتشمل الرقابة الرئاسية فحص مشروعية الاعمال المراقبة وتوافقها مع القواعد القانونية سارية المفعول، وكذلك بحث مدى ملاءمتها لتحقيق ما صدرت من أجله. فإذا اتضح عدم مشروعيتها أو ملائمتها كان من حق الرئيس الغاؤها أو تعديلها.

ويعيب هذه الرقابة شدة ارتباطها بالمنظمة الادارية، فيستطيع مديرها اضعافها إن أراد، أو حتى الانحراف بمنظمته عن جادة الصواب. لذلك يجب أن تكمل الرقابة اللامركزية المنبثقة من داخل المنظمة الادارية بأخرى مركزية تأتي من خارجها لمعالجة ما قد يعتريها من نقص او خلل.

٢- رقابة الاجهزة التخصصية:

ومن صور الرقابة الداخلية على مستوى السلطة التنفيذية فى الدولة وجود أجهزة مركزية متخصصة تلحق عادة بالرئاسة وتمارس رقابتها على مختلف الاجهزة الادارية فى الدولة، وتقدم تقارير عن نشاطها مع التوصية باتخاذ اللازم. غير أن رقابة هذه الاجهزة لا تنصب على الاعمال الفنية التى تمارسها كل ادارة، كالاعمال العلاجية فى مجال الادارات الصحية والاعمال الهندسية فى مجال ادارات الاشغال، وإنما تتعلق بالاعمال المشتركة التى تتم فى مختلف ادارات الدولة كالاعمال المحاسبية والاعمال التنظيمية والاعمال التى تقع مخالفة للقانون.

ومن أمثلة اجهزة الرقابة المركزية فى مصر:

– الجهاز المركزى للمحاسبات ويقوم بمراجعة الحسابات فى كافة ادارات الدولة للتأكد من سلامتها وصحة مستنداتها وكشف ما تنطوى عليه من اخطاء. ويخضع للقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤.

– الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ويتولى الاشراف على تنفيذ القوانين

المتصلة بشئون العاملين والتنظيم الادارى، وإظهار المخالفات الادارية والمالية التى قد ترتكب فى الادارة وينظمه القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤.

- الرقابة الادارية ويتركز دورها الاساسى فى كشف الانحرافات والمخالفات الادارية والمالية. ويحكمها القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤.

٣- رقابة السلطة المركزية:

ومن صور الرقابة الداخلية على مستوى السلطة التنفيذية أيضاً تلك الرقابة التى تمارسها السلطة المركزية على السلطات اللامركزية المرفقية والمحلية. وتنصب هذه الرقابة على أعمال السلطة اللامركزية. وقد تتمثل فى الاذن السابق أو التصديق اللاحق أو الغاء القرارات الادارية. كل ذلك فى الحدود وبالشروط التى يبينها القانون. ولا تملك السلطة المركزية بمقتضى وصايتها الادارية على هذا النحو تعديل قرارات السلطة المركزية أو الحلول محلها فى ممارسة اختصاصاتها. وتختلف سلطة الوصاية الادارية على هذا النحو عن السلطة الرئاسة التى يمارسها الرئيس على مرؤسيه. فالسلطة الرئاسية أوسع مدى وأعمق غوراً من السلطة الوصائية. لأنها تتضمن حق الرئيس فى الغاء وسحب وتعديل قرارات المرؤس، وكذلك الحلول محله فى اصدارها. بل وتمتد لتشمل توقيع الجزاءات التأديبية على المرؤسين أنفسهم.

أما الرقابة على عمال السلطة اللامركزية بما تشمل من تعيين أو عزل أو وقف للمجالس المنتخبة فهى فى حقيقتها رقابة على أعمال السلطة اللامركزية، تتعلق إما بعملية اختيار العاملين، أو بوقف أعمال بعض العاملين بصفة مؤقتة أو دائمة لعدم تحقيقها للاهداف المرجوة منها.

ثانياً: الرقابة الخارجية:

أما الرقابة الخارجية فهى تلك التى تأتى من خارج السلطة الادارية، وقد تكون شعبية أو نيابية أو قضائية، وتهتم أساساً بقانونية النشاط الادارى وتناسبه مع المبادئ السياسية السائدة فى الدولة، دون اكتراث كبير بتوافقه، مع المبادئ الادارية السليمة. لذلك تعتبر الرقابة الخارجية أقل فعالية من الداخلية، بل وقد تتمثل فى مجرد مظهر خادع عديم الجدوى يتخذ ذراً للرماد فى العيون:

١- والرقابة الشعبية هى تلك التى يمارسها المواطنون افراداً أو جماعات على أجهزة الادارة المختلفة بما يقدمون من شكاوى وبلاغات وما يثيرون من مشاكل تتصل بها. ويصل الأمر أحياناً إلى حد تكوين رأى عام معين تجاه ادارة من الادارات، فيكون له أثر لا شك فيه على هذه الادارة. وتهتم الرقابة الشعبية أساساً بالأداءات المباشرة التى تقدمها الإدارات للجمهور. وتختلف فعاليتها من بلد لآخر حسب درجة وعى شبعها. وتمارس الاحزاب السياسية وجماعات الضغط دوراً كبيراً فى مجال الرقابة الشعبية على اجهزة الادارة.

٢- والرقابة النيابية هى تلك التى يتولاها البرلمان فى ممارسته لدوره الرقابى على السلطة التنفيذية. وذلك عن طريق طرح الموضوعات العامة للمناقشة لاستيضاح سياسات الحكومة بشأنها، والتحقيقيات التى تجريها لجان تقصى الحقائق، والأسئلة والاستجوابات التى توجه إلى الوزراء أو إلى رئيس مجلس الوزراء فى الانظمة البرلمانية. كما يمارس البرلمان نوعاً من الرقابة على ادارات الدولة من النواحى المالية من خلال نظره للميزانية والحساب الختامى للدولة. وتقوم المجالس الشعبية المحلية بمراقبة الاجهزة التنفيذية الواقعة فى مجال اختصاصها طبقاً للقوانين التى تحكمها[1].

---

(١) راجع قانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

٣- والرقابة القضائية هى تلك التى يمارسها كل من القضاء الادارى والقضاء الدستورى أن وجد على اعمال الادارة. وتقوم هذه الرقابة على بحث مشروعية أو دستورية اعمال الادارة، أى مدى توافقها مع قواعد القانون الوضعى المطبقة، بصرف النظر مدى فعاليتها فى تحقيق أهداف الادارة. وفى حالة التحقق من عدم مشروعية القرار الادارى يحكم القضاء الادارى بالغاء هذا القراربناء على طلب ذوى المصلحة، وقد يحكم فضلاً عن الإلغاء بالتعويض إذا أصيب صاحب الشأن بضرر بسبب خطأ الادارة. كما يشارك القضاء الادارى فى مصر بالإضافة إلى ذلك فى تأديب العاملين عما يقع منهم من مخالفات ادارية أو مالية. ويحكم القضاء الدستورى بعدم دستورية اللوائح التى تصدرها الادارة بالمخالفة لاحكام الدستور، فيمتنع تطبيقها أو تلغى حسب ما يقضى به القانون[١]. ويتولى القضاء الموحد فى البلاد التى تأخذ بنظامه مراقبة مشروعية اعمال الادارة، بل وقد تتناول رقابته ملاءمة هذه الاعمال فيما صدرت من أجله وقد تصل إلى حد توجيه الاوامر إلى الادرة كما هو الشأن فى المملكة المتحدة البريطانية[٢].

الرقابة الفنية والرقابة الادارية:

يميز علماء الادارة كذلك بين نوعين من الرقابة هما الرقابة الفنية والرقابة الادارية، وذلك حسب طبيعة العمليات التى تنصب عليها الرقابة. ففى النوع الأول تتناول الرقابة المهام التى أنشئت من أجلها الادارة، فالرقابة الفنية فى وزارة التربية والتعليم مثلاً تخص المسائل التعليمية وتقييم المعلمين. أما الرقابة الادارية فتنصب على تشغيل الوسائل المستخدمة

---

(١) ويتولى المدعى العام الاشتراكى ايضاً نوعاً من الرقابة، حيث تنص المادة ١٧٩ من دستور عام ١٩٧١ على أن «يكون المدعى العام الاشتراكى مسئولاً عن اتخاذ الاجراءات التى تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسى...».

(٢) راجع للمؤلف: القضاء الادارى - ١٩٨٥ - ص ٧٣ ومابعدها.

للمساعدة على تحقيق المهمة الاصلية للإدارة، فتتلعق بمراجهة حسابات الوزارة أو التفتيش على مخازنها أو مراقبة طرق المشتريات فيها ... الخ[1].
إلا أن تعبير الرقابة الادارية بصفة عامة عادة ما يقصد به الرقابة الداخلية على أعمال الادارة سواء تعلقت بالمهمة الاصلية للمرفق أو بالاعمال الاخرى التى تتم للمساعدة على انجاز هذه المهمة.

وحدات القياس في الرقابة:

تتم الرقابة عن طريق تحويل برنامج العمل الى وحدات يمكن قياسها، وتسجيل نتائج ما يدور من اعمال على جميع مستويات الادارة بدقة وفورية، بحيث يمكن تحديد حالة التنفيذ ومقدار تحقيق الاهداف بوضوح وفى أى لحظة من اللحظات[2]. فتجميع البيانات الصحيحة عن العمليات الجارية بصورة منتظمة، وعرضها فى هيئة وحدات قياسية يضع أمام الادارى صورة كاملة للانجاز تبين له أين ينبغى أن يبحث، وتساعده على معرفة ما يمكن أن يتخذ من إجراءات، وتكشف له عن درجة تقدم كل جزء من اجزاء البرنامج المطبق وما إذا كان يسير وفق النظام والتوقيت المقدر له، كما تبين له المسئولين عما يكون قد وقع من خلل أو خطأ فى الادارة.

وهكذا يمكن عن طريق الرقابة السليمة - بالاضافة إلى معرفة مدى نجاح الادارة فى تحقيق اهدافها بصفة عامة - تقييم كل عمل من العاملين فيها وأعطاؤه ما يستحق من جزاء. فيثاب المصلح ويعقاب المسئ أو يعالج أمره بالطريقة المناسبة. وبفضل وحدات القيام يمكن أن تكون الرقابة

---

(1) راجع:
-Bernard Gournay, Introduction `a la science administrative, 1970, p. 86.

(2) عادة ما تترجم نتائج نشاط الادارة ونجاحها فى تنفيذ برامجها فى خرائط أو رسوم بيانية يسهل إدراك مضمونها وما توحى به بسرعة ووضوح.

موضوعية ويكون تقييم العاملين صحيحاً غير قائم على الهوى أو الاعتبارات الشخصية. وبذلك تعم الثقة الادارة ويعلم العاملون أن من عمل صالحاً فلنفسه ومن أساء فعليها. فيحاول الصالح الاستزادة من الخير ويعمل الطالح على تجنب الشر.

وتختلف الوظائف في مدى مطاوعتها للقياس وإمكان خضوعها لوحداته. فمنها ما تبلغ المعيارية فيه درجة كبيرة قد تصل إلى ما وصلت إليه فى المشروعات الخاصة. ويتضح ذلك مثلاً في مجال المرافق العامة الصناعية والتجارية ومجال الاشغال العامة الذى وضعت فيه مقاييس لكفاءة الاداء فعلاً فى كثير من البلاد المتقدمة. ومن الاعمال ما يقل قبوله للقياس أو يصعب قياسه وذلك كما هو الحال فى نشاط الاداريين أو العلماء أو المحامين. إلا أن هذا لا ينفى إمكان تحليل جميع الاعمال حتى العقلى منها بطريقة أو بأخرى لاخضاعها فى النهاية لنوع من القياس والرقابة وإن اختلف مدى الدقة فى المقاييس حسب طبيعة الوظائف. وإذا لم يكن من السهل حساب قيمة كل الخدمات التى تقدمها الادارة على وجه الدقة أو اخضاع كل الاعمال التى تدور بداخلها لقياس تام الصحة، فإن وجود المقياس التقريبى خير من عدمه، وعن طريقه يستطيع الادارى على الاقل أن يحدد ما إذا كانت الأمور آخذة فى التقدم أم أن الكفاءة الادارية قد بدأت فى الانحدار والتدهور، فيبحث عن نقاط الضعف ويحاول معالجة ما يتكشف له من عيوب.

ويجب على متولى الرقابة ألا يقتصر على مجرد الاطلاع على الوثائق والاوراق المكتوبة وإنما عليه أن يقف على كل ما يمكن الوقوف عليه فيما يتعلق بسير العمل ونتائجه الفعلية وأن ينزل الى مسرح العمليات بنفسه كلما أمكن ذلك لمراقبة الامور عن قرب وادراك الحقائق التى قد لا تظهرها الوثائق والأوراق[1].

---

(١) راجع: Traité de science adminidtrative, p. 707.

إنسانية الرقابة:

إذا كان لابد للإدارة السليمة من طرق فعالة لقياس الاداءات المقدمة سواء تم ذلك بواسطة دراسة الوقت والحركة أوحساب التكاليف أو غير ذلك من السبل، فإن هذا يجب ألا ينال من الاهتمام بالعلاقات الانسانية أو ينتقص من قيمتها. غير أنه ليس من الحكمة كذلك أن تطغى العناية المتزايدة حديثاً بالاعتبارات الانسانية فى مجال الادارة على الاعتبارات الفنية أو الهندسة الادارية كما يطلق عليها احياناً[1]. فيجب إقامة التوازن بين نوعى الاعتبارات. فالرقابة الادارية وما تحوى من مقاييس ومعايير اداء تستطيع أن تلعب دورها الهام فى رفع كفاءة الاداء فى الادارة ولكن دون مبالغة أو تعسف من جانب القائمين عليها، أو تدخل منهم فيماقد لا يعنيهم تدخلاً من شأنه أن يفسد من جو العلاقات الانسانية أو يضرب بها عرض الحائط. والواقع أن حسن تقدير العنصر الانسانى فى العمل يمكن أن يزيد من توافقه مع الاعتبارات الفنية ويضاعف من أثر وفعالية هذه الاعتبارات فى كفاءة الاداء.

فيجب إذن عدم المبالغة أو الاسراف فى الاعمال التى تؤدى باسم الرقابة، خاصة وأن أكثر الافراد يتخوف من سماع هذا الاسم، ويبغض مفهومه كما يراه فى مخيلته، بل لابد أن يقتنع العاملون بنظام الرقابة وبعدالة المعايير التى يقوم عليها، بأن يسمح لهم بمناقشته وانتقاده. فبالاقتناع وإدراك الحقيقة يمكن للعاملين أن يروا فى الرقابة وسيلة عادلة يستطيعون

---

(١) وجدير بالذكر أن دراسات الوقت والحركة التى تقوم على قياس الوقت اللازم لاتمام العمليات الروتينية وقياس الحركات التى تؤدى بها للاستغناء عما لا فائدة فيه منها لم تحقق حتى الآن – كوسيلة لإدراك اقصى كفاءة فى الاداء – تقدماً كبيراً فى مجال الادارة العامة. فتطبيق نتائج هذه الدراسات التى تعتبر حجز الاساس فى الادارة العلمية كما قدمها تايلور واتباعه لا يزال يجد مجاله الأول والرئيسى فى المشروعات الخاصة.

بواسطتها قياس مقدرتهم فى أعمالهم ورفع فرصهم فى الحصول على الترقيات والمكافآت، بدلاً من أن ينظروا اليها كأداة قهر وتسلط أو كحيلة للحصول على إنتاج أكبر فى مقابل نفس الاجر، مما يقلل من حماسهم ويضعف من روحهم المعنوية.

الرقابة الادارية في مصر:

سبق أن تحدثنا عن الرقابة الادارية فى مصر ونحن فى معرض الكلام عن هيئتى النيابة الادارية والرقابة الادارية، وذلك فى القسم الأول من هذا الكتاب. ويعد ضعف رقابة الرئيس الادارى على مرؤسيه بصفة عامة من أهم أسباب تخلف الادارة المصرية. ويرجع ذلك إما إلى سوء تكوين متولى الرقابة من الناحية المهنية، أو إلى إهماله وتقاعسه عن أداء وظيفته رغم أهميتها الكبيرة، أو الى انحرافه خلقياً عن الطريق الرشيد وارتكابه للجرائم الادارية بدلاً من تقويم مقترفيها.

الباب السادس

العلاقات العامة

تعريف وأهمية العلاقات العامة:

العلاقات العامة هى الصلات الطيبة التى تعمل الادارة على اقامتها مع كل من المتعاملين معها والعاملين فيها حتى يسود بين جميع الاطراف جو من التفاهم والثقة المتبادلة.

ويتوقف بقاء وتقدم أى إدارة من الادارات على تأييد الرأى العام ورضا الجمهور عما تقدمه من أداءات من ناحية، وكذلك على الروح المعنوية المرتفعة لعمالها وموظفيها واقتناعهم بالعمل من ناحية أخرى[1]، لذلك تعمل كل إدارة على تحسين علاقاتها بكلا الفريقين. ويمكن أن نسمى الصلات المراد اقامتها مع الجمهور بالعلاقات العامة الخارجية، وذلك بالمقارنة بتلك التى تعمل الادارة على ارسائها مع العاملين فيها والتى يمكن أن نطلق عليها العلاقات العامة الداخلية.

١- العلاقات العامة الخارجية:

تعمل العلاقات العامة - فى مجال صلة الادارة بالجمهور - على أن يكون المواطن على علم بما يهمه معرفته من شئون الادارة، كما تسعى إلى التعرف على احتياجاته وتفهم متطلباته، وتصغى إلى ما يقول به من انتقادات أو يدعيه من عيوب. وهذه العيوب وتلك الانتقادات كثيراً ما تقوم على أساس سليم نظراً لأن الجمهور هو الذى يتحمل المتاعب والمضار

---

(١) راجع كتاب الادارة العامة تأليف مارشال ديموك ولويس كوينج ترجمة الاستاذ ابراهيم البرلسى، ص ٥٦٧، وما بعدها.

الناشئة عن سوء الادارة مما يجعله أكثر شعوراً بها من الادارة نفسها. والادارة يجب أن تتفاعل مع الجمهور فتعطيه وتأخذ منه حتى تكسب ثقته وتحوز رضاه، فينعكس ذلك بدوره على كفاءة الاداء فى الادارة. لأن الانسان عادة ما يضاعف اهتمامه بعمله عندما يشعر أنه يلاقى التقدير والاعتبار. وهكذا يمكن أن تساعد الادارة والجمهور كل منهما الاخر فى تحقيق هدفهما المشترك، وهو حسن قيام الإدارة بوظيفتها.

وتختلف مهمة الادارة فى تحسين علاقتها بالجمهور المتعامل معها سهولة وصعوبة حسب طبيعة العمل الذى تقوم به. فمهمة ادارة الشرطة فى إقامة الصلات الطيبة مع المتعاملين معها لا شك أكثر صعوبة من مهمة الادارة التى تتخذ من أعمال الترفيه وشغل اوقات الفراغ نشاطاً لها. إذا أن اعمال الادارة الأولى عادة ما تقوم على الاكراه وتقييد الحريات بينما تضطلع الثانية بأعمال شيقة محببة إلى الناس.

والعلاقات العامة الخارجية هى التى تعنينا أساساً فى هذا الباب نظراً لسبق التعرض لمسائل العلاقات العامة الداخلية خاصة عند دراسة موظفى الادارة مما يدعونا الان إلى الاكتفاء فيها بكلمة موجزة.

٢- العلاقات العامة الداخلية:

تحاول كل ادارة واعية أن ترتفع بمستوى عامليها وبالعلاقات الانسانية فى نطاق العمل بها، بحيث لا تنظر إلى العمل كمجرد أداة من أدوات الانتاج. وإنما كانسان ترعاه وتعنى به وتكشف له بصراحة عما يتصل بعمله من بيانات، فيرضى وترتفع روحه المعنوية ويقوى لديه الحافز على العمل. وليس أقدر من ارتفاع الروح المعنوية على زيادة كفاءة الاداء بل وعن طريقها يمكن معالجة الكثير من مساوئ البيروقراطية وما تنطوى عليه من

تضحية بجوهر الامور فى سبيل مظهرها. ويعكس رضا موظفى الادارة أثره على مواقفهم ازاء الجمهور فيحسنون معاملته فتكتسب الادارة من خلال عملياتها اليومية سمعة طيبة وثقة مؤكدة. لذلك يرى خبراء العلاقات العامة أن تخصيص جانب من نفقات الاعلان الهائلة لتحسين العلاقات الانسانية فى الادارة يعد أعظم اثراً من كل اعلان أو دعاية.

دور الرئيس الاداري:

تقع مهمة وضع برنامج العلاقات العامة والاشراف عليه على عاتق الرئيس الادارى نظراً لما تنطوى عليه من أهمية. إذا أن الإهمال فيها أو سوء استخدامها يمكن أن يؤدى إلى ضياع سمعة الادارة وفقدان الثقة فيها. ويعاون الرئيس متخصصون فى العلاقات العامة قل أن تخلو منهم الان ادارة من الادارات، يكونون مسئولين أمامه عن التصريحات والنشرات والتقارير والبيانات التى تزداد الحاجة اليها كلما اتسع حجم الادارة وتشعبت اجزاؤها. وتنشئ الدولة الحديثة على مستوى جهازها الادارى كله ادارة مركزية للعلاقات العامة تسمى عادة بمصلحة الاستعلامات تكون - بالاضافة إلى دورها فى تنوير الجمهور بحقائق ما يدور فى الدولة - مركزاً لتجميع المعلومات يمكن للسلطة الحكومية الاستفادة منه قبل اتخاذ ما تنوى اتخاذه من قرارات.

وتستخدم فى تنفيذ برنامج العلاقات العامة طرق متعددة من بينها الاعلان والنشر عن طريق الاذاعة - صوتية كانت أو مرئية - والصحافة وعقد المؤتمرات الصحفية، وإقامة المعارض والتقارير الدورية، والنظر فى الشكاوى والتظلمات، واللقاءات بين مسئولى الادارة وممثلى الهيئات المعنية وتبادل الرأى ووجهات النظر مع العملاء والجمهور بصفة عامة. ومن أمثلة

هذه الطرق أيضاً بل ومن أهمها حسن معاملة الجمهور فى أثناء تأدية الخدمات التى تقدمها الادارة.

مساندة الجمهور:

يتركز جوهر العلاقة بين الادارة والجمهور فيما تقدمه الادارة له من أداءات متنوعة. وغنى عن البيان أن الادارة ما هى الا احدى اجهزة الدولة التى تخضع فى مجموعها لإرادة الشعب الذى تعمل من أجله. ولا يقتصر اهتمام الشعب على مجرد النواحى السياسية فى تنظيم الدولة وإنما تحظى المسائل الادارية أيضاً بنصيب وافر من العناية والاعتبار. فالمواطنون لا يكتفون بوضع السياسة العامة للدولة - سواء بصورة مباشرة كما فى الاستفتاء أو بطريق غير مباشر بواسطة ممثليهم - وإنما تعنيهم أيضاً الطريقة التى تنفذ بها الادارة هذه السياسة.

ومن الثابت أن الادارة لا تستطيع القيام بواجبها على نحو لائق إذا لقيت أعمالها معارضة من جانب الجمهور[1] فمثل هذه المعارضة أو حتى مجرد السلبية يمكن أن تؤدى إلى عرقلة تنفيذ المشروعات وافساد ما تقوم به الادارة من أعمال، بل أن سوء الادارة قد يساهم بنصيب وافر فى دفع الشعوب الى تغيير نظم الحكم فى جملتها، والتاريخ ملئ بالشواهد المثبتة لذلك، فتأييد جمهور المواطنين يعد من الأمور اللازمة لحسن قيام الادارة بمهامها. والادارة الواعية تقتنع بذلك حتى أنها تمتنع أحياناً عن تنفيذ بعض الاحكام القضائية إذا رأت أن تنفيذها فى حالة معينة يثير سخط الجمهور أو يهدد

---

(١) راجع:
- Dimock and Dimock, Public administration, third edition, p. 330.

بالاضراب والمساس بالنظام العام. وقد أيد القضاء الادارى فى مصر وفرنسا موقف الادارة فى ذلك[1].

ويعد حسن معاملة الموظفين للجمهور وقضاء مصالحه بعناية وسرعة معقولة عاملين أساسيين فى كسب ثقته ونيل رضاه وتحسين العلاقة بينه وبين الادارة، فالعلاقات الودية تجعل الخدمة التى تقدمها الادارة تبدو كما لو كانت أفضل مما هى عليه. أما إذا شعر المواطنون بسوء معاملة من يحتكون بهم من موظفى الادارة أو بعدم قضاء حوائجهم ومصالحهم على نحو مرض، فإنه قلما تنجح الوسائل الاخرى التى يمكن أن تلجأ اليها الادارة لكسب محبة الجمهور وتأييده فى أن تؤتى ثمارها. وهنا يجدر أن يلاحظ أن طيب المعاملة وحده لا يكفى لكسب الثقة، بل لابد أن يكون مقروناً بتقديم الخدمات على وجه لائق دون مبالغة فى تعقيد الامور أو تأخيرها.

وتختلف الشعوب فى مدى تفهمها ومساندتها للادارة فى بلادها، فمنها من يساهم بمواقفه فى انجاح اعمال الادارة وتقدمها، ومنها من يؤدى بتصرفاته إلى عرقلة هذه الاعمال أو عدم كمال نجاحها. ولعل مرجع ذلك هو درجة الوعى التى يتمتع بها كل شعب من ناحية، وكذلك طبيعة الشعب وما ينطوى عليه من خصائص وصفات من ناحية أخرى. فقد ثبت أن بعض الشعوب التى تتمتع بدرجة عالية من الوعى وتحيا فى مستوى مرتفع من المعيشة تميل إلى اتخاذ بعض المواقف التى من شأنها عرقلة تنفيذ مشروعات الادارة وأعمالها. من ذلك ما يقال عن الشعب الفرنسى بخصوص تهربه من دفع الضرائب، على عكس الشعبين الانجليزى والالمانى الذين يساهمان مساهمة فعالة فى تحقيق واجبات الادارة ومهامها.

---

(١) راجع مؤلف الاستاذ الدكتور محسن خليل : القضاء الادارى ورقابته لاعمال الادارة – الطبعة الثانية، ص ١١٢.

طبيعة المسائل التي تنقلها وسائل النشر:

تتفاوت طبيعة المسائل التى تنقلها وسائل النشر إلى الجمهور من مجرد نشرات اخبارية الى دعاية هادفة يقصد بها تحقيق أغراض معينة. ويختلف الدور الذى تقوم به أجهزة النشر من بلد إلى آخر حسب درجة الوعى القومى فى كل مها. ففى الدول المتقدمة غالباً ما تقتصر هذه الوسائل على إذاعة الاخبار مجردة وتترك للفرد حرية تكوين رأيه فيها. أما فى البلاد المتخلفة فعادة ما تقوم هذه الاجهزة بتوجيه الرأى العام على نحو معين. وإن كانت الدول المتقدمة قد تلجأ هى الاخرى أحياناً إلى توجيه الرأى العام خاصة فى أثناء الازمات والحروب. فقد لجأ الرئيس الامريكى روزفلت إلى مخاطبة الشعب الامريكى مباشرة لكسب تأييده ودفعه إلى المساهمة فى انجاح سياسته الجديدة التى عرفت باسم The New Deal للتخلص من الازمة التى ألمت بالولايات المتحدة والعالم فى ذلك الوقت.

العلاقات العامة ومبادئ الاخلاق:

إن العلاقات العامة لا تكون مصدراً للخير إلا إذا تمسكت بالقيم ومبادئ الاخلاق فكانت بياناتها صحيحة سليمة لا كذب فيها ولا موآراه، يقصد بها تنوير ذوى المصلحة وابلاغهم بالحقائق، وليس إخفاء اخطاء المسئولين أو زيادة سطوتهم وسلطانهم.

وتحاول بعض الادارات أن تحافظ على سمعتها وتضمن استمرارها عن طريق التضليل والادلاء بغير الصحيح من المعلومات. ويظهر ذلك بصورة واضحة فى كثير من البلاد المتخلفة التى لم تصل شعوبها بعد الى درجة لائقة من الوعى والثقافة. إلا أن ذلك لا يعتبر خطأ يرتكب فى حق الشعوب فحسب، بل إنه ليس فى صالح الادارة ذاتها لأن الحقائق تتكشف وإن طال

اخفاؤها، فتفقد الادارة ثقة الناس. وفقدان ثقة قليل الوعى أصعب تداركاً من فقدان ثقة الواعى المثقف.

ان البيانات والمعلومات التى تصل من الادارة إلى الجمهور يجب أن تكون أداة رقابة وممارسة لنظام حكم ديموقراطى سليم، لا أداه تضليل وتزييف يتعذر معها تمييز الصالح من الطالح. وإذا كان يسمح فى نطاق ضيق بسرية بعض البيانات لتعلقها بالأمن العام، فإن هذه السرية يجب ألا تستغل فى تغطية اخطاء أو حبس بيانات لا صلة لها بهذا المجال حتى تكتمل وتستقيم الرقابة الشعبية.

العلاقات العامة فى مصر:

تقوم بدور الاعلام فى مصر على المستوى المركزى وزارة الاعلام وما يتبعها من هيئات ومؤسسات عامة. وعلى مستوى الادارات المختلفة تعمل كل ادارة من جانبها وفى مجالها على الاتصال بالجمهور المتعامل معها وتحسين علاقاتها به.

ويلاحظ أن المعلومات التى كانت تنقلها وسائل الاعلام المصرية الى المواطنين بعد قيام الثورة عام ١٩٥٢ وغياب المعارضة كانت فى اغلب الاحيان مشوهة ناقصة لاتستهدف ابلاغ الشعب بالحقائق، وإنما مجرد توجيه الرأى العام بالحق أو بالباطل إلى مساندة الحكومة والاقتناع بما تريد. ويكفى للتدليل على ذلك أن أحداً من المصريين لم يعلم من اجهزة الاعلام بمرور السفن الاسرائيلية عبر مضيق تيران إلى البحر الاحمر منذ عام ١٩٥٦ و إلى سنة ١٩٦٧ عندما اراد الرئيس جمال عبد الناصر منعها من المرور ووقعت هزيمة ٥ يونيو المنكرة. وقد أدى ذلك خلال فترة غير قصيرة من الزمن إلى انصراف المواطنين – حتى البسطاء منهم – عن اجهزة اعلام الدولة ورجوعهم إلى الاذاعات والمصادر الاجنبية لمعرفة أخبار بلادهم من خارجها.

وعندما عادت بوادر المعارضة وقامت الاحزاب السياسية بعد حوالى ربع قرن من قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ بدأت صحف المعارضة فى نشر ما تتوصل إليه من أنباء ونقد اجهزة الاعلام الرسمية عما يصدر منها من مخالفات ايجابية أو سلبية لحقائق الاخبار. ومع تقدم الممارسة الديموقراطية شيئاً فشيئاً بدأت اجهزة السلام فى تحرى الصحة فيما تنشر على الناس من اخبار. وقد قامت هذه الاجهزة بدور افضل فى تغطية احداث التمرد التى قام بها بعض رجال الامن المركزى فى اواخر فبراير عام ١٩٨٦ . حتى أن أحد المواطنين أجاب بتلقائية هلى سؤال مذيعة التليفزيون بقوله إن هذه هى المرة الأولى التى تذيع فيها اجهزة الاعلام المصرية الحقائق على الشعب، فلا يحتاج إلى البحث عنها من خلال الاذاعات الاجنبية.

ومع قيام ثورة الاتصالات الحديثة وانتشار القنوات الفضائية وصعوبة أو إستحالة منع الناس من متابعتها، أصبحت أجهزة الإعلام ملزمة أدبياً نشر الحقائق وعدم تحريف الأبناء أو إخفائها، وإلا سخر الناس منها، أو انصرفوا عنها إلى غيرها من المصادر الكثيرة المتاحة.

ويلاحظ أن الاتصال الحقيقى المثمر بين الادارة والجمهور لا ينحصر فى مجرد تبليغ المعلومات أو توجيه الرأى العام وإنما يتعداه الى حسن المعاملة وأداء المصالح، ولعل ذلك ابلغ اثراً. فيجب على موظفى الادارات المختلفة العمل على تقديم أداءاتهم على النحو اللائق. وجدير بالذكر أن كثيراً من العاملين فى مجال المشروعات العامة وشركات الدولة لا يحسن التعامل مع الجمهور ولا يبذل الجهد المناسب فى خدمة المواطنين وذلك لسوء فهمه لمعنى ملكية الدولة ولاحساسه بقلة الرقابة عليه بالاضافة إلى أسباب أخرى كثيرة.

الباب السابع

الإدارة الالكترونية

ضرورة الإدارة الالكترونية :

لم يعد أمام أي دولة تريد أن تواكب العصر ولا تتخلف عن الركب خيار سوي الاتجاه نحو المجتمع الالكتروني والتكنولوجيا الرقمية . والدولة التي تفكر في تجاهل الانترنت في مجال الاتصالات تشبه تلك التي تفكر في رفض الطيران كوسيلة للمواصلات ، وهو أمر لم يعد ممكناً أو متصوراً .

لقد جعلت وسائل المواصلات والاتصالات الحديثة العالم بدوله المختلفة يشبه الدولة أو المدينة الواحدة في تقارب أجزائه حكماً وان تباعدت مكاناً . ودخلت الدول في سباق مع بعضها ومع الزمن لتحقيق غاياتها ، وفرض سياساتها، والانتصار علي غيرها بالحق أو بالباطل . وباتت الدولة التي تتخلف عن ركب التقدم التقني عاجزة عن مواصلة الحياة الكريمة في ظل مجتمع مادي لم يعد يعترف بالضعفاء ، بل يصمهم بالغباء ، ويجعلهم تحت الاقدام أو يلقي بهم في البيداء .

محاكاة التجارة الالكترونية :

أصبحت شبكة المعلومات أو الانترنت – وهي النتيجة الاساسية للثورة الرقمية – أهم وسيلة لاتاحة المعرفة الواسعة والاتصال المكثف بأقل تكلفة ممكنة وبأسرع وقت مستطاع . وكان لقطاع التجارة فضل السبق في اتباع نظام الادارة الالكترونية ، فاتخذت كل شركة تجارية تريد النجاح – وان صغر حجمها – موقعا لها علي الانترنت تنجز عن طريقه أغلب معاملاتها ، فازدهر نشاطها ، لأن التجارة تستلزم – اكثر من غيرها – سرعة الاداء وسهولة الإتصال . فلما

نجحت التجارة الالكترونية عبر شبكة المعلومات نجاحا كبيراً ، بدأت حكومات الدول المتقدمة تقتفي أثرها في أداء اعمالها وانجاز مهامها وظهرت فكرة الإدارة الالكترونية أو بالأحرى الادارة الالكترونية.

ولا يزال القطاع الخاص يساهم مساهمة فعالة في تدعيم نظام الإدارة الالكترونية وتقديم الخدمات المرفقية بطريقة عصرية . وذلك لأن لدي هذا القطاع من الامكانيات والمعارف والاعراف – فيما يتعلق بوسائل التقنية الحديثة وطرق خدمة العملاء – ما قد لا يتوافر لدي الادارات الحكومية . ويمكن تحويل المرافق العامة الاقتصادية وإدارتها بنجاح بنظام الادارة الالكترونية عن طريق عقد الالتزام أو امتياز المرافق العامة [1] ، وكذلك عن طريق شركات الاقتصاد المختلط [2]، وكلها تعتبر من اشخاص القانون الخاص .

قواعد البيانات والمعلومات:

تعتبر قواعد البيانات [3] وأصناف المعلومات من الاسس الرئيسية لنظام

---

(١) عقد الامتياز هو عقد إدارى يتولى بمقتضاه أحد أشخاص القانون الخاص– عادة– تشغيل أحد المرافق العامة الاقتصادية لمدة محددة، على مسئوليته وبواسطة عماله وأمواله، مقابل رسوم يدفعها المنتفعون بالمرفق. وتتميز الإدارة عن طريق الملتزم أو صاحب حق الامتياز بالمرونة والتحرر من تعقيدات الروتين الإدارى والبعد عن التأثيرات السياسية. فضلا عن اعفاء السلطة الإدارية من أعباء تشغيل المرفق، مع احتفاظها بحقها فى الرقابة عليه أو تعديل نظامه أو استرداده إذا اقتضت المصلحة ذلك. انظر فى ذلك:

J. Rivero et M. Waline, Driot administratif, précis Dalloz, 1994, P. 405 et suiv.

(٢) يقصد بالاستغلال المختلط اكتتاب الحكومة مع أشخاص خاصة فى شركة مساهمة تتولى إدارة مرفق عام. وتخضع شركة الاقتصاد المختلط لأحكام القانون الخاص فتفلت من الروتين والتعقيدات الإدارية، كما تعالج رقابة السلطة الإدارية عليها من الداخل مبالغات الملتزم فى السعى إلى تحقيق الربح على حساب مصلحة المرفق.

(٣) يقصد بقاعدة البيانات مجموعة الملفات المتضمنة للبيانات المتصلة بشئون معينة كشئون العاملين أو العملاء أو المشتريات. وعندما تعالج البيانات وفق برنامج معين تتحول إلى معلومات يمكن التصرف على أساسها.

الإدارة الالكترونية . بل إن تقدم الدول قد اصبح يقاس بمقدار ما لديها من بيانات ومعلومات ، وبحسن استخدامها لها في مختلفة المجالات ، تحقيقا لما تصبو إليه من غايات. لذلك تعتبر المعلومات الموجودة لدي الدول المختلفة اصولا بالغة الاهمية ، ينبغي ادارتها علي أنها أصول قيمة لا تقدر بثمن .

وتبذل الحكومات والمؤسسات المعنية جهوداً كبيرة للمحافظة علي أمن وسرية المعلومات غير المطروحة للجميع ، والحفاظ عليها من القرصنة أو التلف أو البيع دون إذن أصحاب الحق فيها .

ويسمح القانون الفرنسي للمواطنين بالدخول إلي الوثائق الادارية - بما تتضمن من بيانات - في بعض الاحوال صراحة لزيادة الشفافية الادارية . فإذا لم يوجد النص الصريح تكون الإدارة مخيرة بين إباحة ذلك أو منعه . ومن حق الافراد - قانوناً - الاطلاع علي الوثائق ذات الصفة القاعدية . كما يقضي القانون بنشر التوجيهات والتعليمات والمنشورات الادارية بصفة منتظمة . ويجوز الاطلاع علي الملفات والتقارير والدراسات باستثناء تلك التي يكون في الاطلاع عليها اعتداء علي مصالح أساسية ، كما لو كان فيها مساس بأمن الدولة ، أو بسرية الحياة الخاصة للناس [1] .

وعن طريق شبكة المعلومات يستطيع متخذ القرار أو واضع التشريع أن يحصل بسرعة فائقة علي المعلومات والبيانات اللازمة لنجاحه في اتخاذ قراره أو سن تشريعه . وذلك سواء تمثلت هذه المعلومات في حقائق علمية أو واقعية ، أم في أنباء محلية أو عالمية ، أم في مواقف واتجاهات للمواطنين وأولي الرأي والتأثير في المجالات المعنية . ولا شك أن كفاءة القرار أو القانون المتخذ تعتمد إلي حد كبير علي صحة وشمول وسرعة ورود المعلومات المستند إليها عند وضعه.

---

(١) انظر:

André de laubadère, J-C Venezia et yves Gaudmet. Droit administratif 1995, p. 128 ets.

حماية النظام العام الالكترونى :

لا يكفي لحماية نظام الإدارة الالكترونية تجريم بعض الاعمال العدوانية أو الضارة التي تقع في مجال نظام تقنية المعلومات ووضع العقوبات الرادعة لها ، وانما يلزم وضع نظام وقائي متكامل للضبط الاداري يهدف إلي تأمين شبكة المعلومات والحيلولة دون وقوع الجرائم الالكترونية أو الذكية كانتهاك سرية المعلومات ، والاعتداء علي مبدأ الخصوصية ، وتزوير التوقيعات الالكترونية ، والاعتداء علي الملكية الفكرية .. إلي غير ذلك من جرائم تقنية المعلومات الحديثة. وهذه الجرائم تعد أسهل اقترافاً علي المجرم الذكي من الجرائم العادية ، لأنه يرتكبها وهو آمن في عقر داره أو مقر عمله لا يخشي أن يضبط متلبسا أو يقاوم ماديا أثناء ارتكاب الجريمة أو الشروع فيها . وهذا يستلزم مزيداً من الجهود والانظمة المتطورة لحماية المصالح الالكترونية المشروعة قبل المساس بها[1].

وسوف نستعرض هذه الدراسة الموجزة عن الإدارة الالكترونية في مبحثين متتاليين هما :

- حقيقة الإدارة الالكترونية .
- إنجاز الخدمات المرفقية .

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك:

دكتور ماجد راغب الحلو: الضبط الإدارى كوسيلة وقائية من الجريمة الالكترونية – بحث مقدم لمؤتمر «الوقاية من الجريمة فى عصر العولمة» الذى نظمته كلية الشريعة والقانون بجامعة الإمارات فى شهر مايو عام ٢٠٠١ .

الفصل الأول

حقيقة الإدارة الالكترونية

أصبحت الإدارة الالكترونية حقيقة واقعة في كثير من الدول ، وان لم تكتمل صورتها النهائية بعد ، نظراً لحاجتها لجهود مضنية ، واجهزة متطورة ، وأنظمة ذكية ، بصفة مستمرة . كما أنها تسير في طريق جديد غير مأهول ، ولكنه ملئ بالآمال والطموحات التي لا تقف عند حد ، ولا يستطيع أن يتوقع مصيرها النهائي أحد .

ولالقاء الضوء علي حقيقة الإدارة الالكترونية نوالي بالبحث النقاط التالية:

١- تعريف الإدارة الالكترونية .

٢- مستلزمات الإدارة الالكترونية .

٣- مزايا الإدارة الالكترونية .

٤- توازن حقي المعرفة والخصوصية .

المبحث الأول

تعريف الإدارة الالكترونية

يقصد بالإدارة الالكترونية استخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية في انجاز المعاملات الادارية ، وتقديم الخدمات المرفقية ، والتواصل مع المواطنين بمزيد من الديمقراطية (١) . ويطلق عليها أحياناً حكومة عصر المعلومات، أو الحكومة الالتركترونية ، أو الادارة بغير اوراق ، أو الادارة الالكترونية ، وهذا هو التعبير الادق (٢) .

ويتم ذلك عن طريق شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) ، وشبكة المعلومات الداخلية (الانترانت) بقصد تحقيق أهداف معينة ، أهمها تقديم الخدمات الالكترونية اما بتفاعل بشري أو بانجاز آلي .

١- استخدام الانترنت والانترانت :

(١) الانترنت :

عن طريق الانترنت يمكن لكل صاحب شأن انجاز معاملته ، سواء من خارج الادارة كما في حالة سداد الرسوم والمستحقات ، أم من داخل

---

(١) انظر:
Maghan E. Cook & others: Making a case for local E- government. p3.

(٢) يستخدم أغلب الكتاب تعبير «الإدارة الالكترونية» نظرا لشيوع استخدامه فى العمل. غير أن التعبير الأدق للدلالة على المعنى المقصود هو «الإدارة الالكترونية». وذلك لأن مهمة الحكومة هى وضع السياسة العامة للدولة وتحديد الأهداف العامة المراد ادراكها، وهى مهمة ذهنية خلاقة لا يستطيع أن يقوم بها إلا العقل البشرى، أما الكمبيوتر أو العقل الالكترونى- إذا جاز استخدام هذا التعبير- فقد يساعد فقط فى إعداد بعض البيانات أو المعلومات التى تساعد فى رسم هذه السياسة. أما مهمة «الإدارة» فهى تنفيذ السياسة العامة التى سبق وضعها. وانجاز الأهداف العامة التى تم تحديدها. وتلك هى المهمة التى يمكن أن تتم بالطريقة الرقمية من خلال الكمبيوتر وشبكة المعلومات بدلا من أن يتم بالطريقة التقليدية.

الادارة للاتصال بالادارات الأخري والربط بينها من خلال الشبكة الدولية.

(٢) الانترانت :

وعن طريق الانترانت يتمكن العاملون في الادارة وحدهم من الاتصال ببعضهم وأداء اعمالهم والتنسيق بينها في اطار النظام الداخلي للادارة التي يعملون فيها . ويتم ادخال كافة المعلومات والبيانات المدونة بالسجلات أو بالملفات الورقية إلي الشبكة الداخلية من خلال الكمبيوتر [١] ، لخلق نوع من الارشيف الالكتروني الذي يسهل معه حفظ المعلومات وتصنيفها بطريقة تجعل الحصول علي أي منها يتم بدقة وسرعة [٢] .

ويجب ادارة السجلات الالكترونية بطريقة دقيقة آمنة بحيث يمكن الاستناد إليها في المجالات القانونية وأغراض التدقيق ، فتكون في مأمن من الاعتداء .

٢- استهداف غايات معينة :

يركز نظام الإدارة الالكترونية علي ثلاثة أهداف أساسية هي :

١ – رفع كفاءة الاداء بالجهاز الحكومي . ويتم ذلك أساساً عن طريق توفير أحدث وأشمل المعلومات المطلوبة ، مع تيسير الحصول علي أي منها بعد تصنيفها الكترونيا. وكذلك تسهيل تبادل المعلومات وسبل الاتصالات الالكترونية بين الادارات المعنية .

٢ – أداء الخدمات المرفقية للجمهور وللمستثمرين عن طريق شبكة

---

(١) وذلك إما مباشرة عن طريق برنامج معين من برامج الكمبيوتر، وإما عن طريق جهاز الاسكانر.

(٢) ويتم تصنيف المعلومات أو البيانات على أسس كثيرة منها نوعية الموضوع، وزمن الادخال، ومكان الخدمة، وفئات الناس المتصلة بهم...إلخ.

المعلومات ، دون حاجة إلي التوجه إلي الادارة المعنية . وذلك مثل تجديد الرخص ، ودفع فواتير استهلاك الماء والكهرباء والبطاقات الصحية عن طريق الانترنت [1] . وكذلك تيسير المعاملات التجارية للمستثمرين [2] .

٣- ممارسة الديموقراطية الالكترونية بزيادة مساهمة المواطنين في عملية اتخاذ القرار وتوجيه العمل العام عن طريق استعمال وسائل الاتصال الالكترونية كالبريد الالكتروني .

٢- الأداء البشرى الالكترونى :

قد لا تكتفي الإدارة الالكترونية بتقديم المعلومات عبر موقعها [3] علي الانترنت أو اتاحة امكانية البحث في مواقعها ، وإنما تكون أكثر تفاعلا مع المواطنين أو العملاء وتتبادل مهم المعلومات ، فتقوم بدوري المرسل والمستقبل . وقد يسمح الموقع بامكانية طبع النماذج بدلا من الذهاب إلي الادارة للحصول عليها ، ليقوم المواطن باستيفاء بياناتها واعادتها للادارة بالبريد أو باليد ، أو ارسالها عبر شبكة المعلومات ، في مرحلة أكثر تقدماً من مراحل الإدارة الالكترونية .

---

(١) قامت ولاية تكساس الأمريكية – على سبيل المثال- بإقامة موقع لها على الانترنت هو Texas on line فى أغسطس عام ٢٠٠٠ ، ويستطيع المواطن من خلال هذا الموقع البحث فى قواعد البيانات، والحصول على التراخيص وسداد الضرائب باستخدام بطاقة الائتمان، بل ويمكن أيضا التصويت فى الانتخابات، والمثول أمام المحاكم، والمشاركة فى اللجان والحصول على الشهادات العلمية. راجع فى ذلك:

Electronic Government strategic plan-state of Texas -

ترجمة أمينة على يوسف- ص ٥ وما بعدها.

(٢) انظر: دكتور عبد الفتاح بيومى حجازى: النظام القانونى لحماية الحكومة الالكترونية- الكتاب الأول- ص ٣٥٤ وما بعدها.

(١) ومن أمثلة المعلومات التى يمكن أن تقدم التقنيات أو القوانين التى تحكم الإدارة فى أدائها لخدماتها، ومواقع الدوائر الانتخابية، ومحاضر الاجتماعات، والبيانات الخاصة بالتنمية الاقتصادية.

وتستخدم الادارات المحلية بولاية نيويورك الامريكية وسائل تكنولوجية مختلفة لاداء عملياتها وخدماتها الالكترونية . منها استخدام البريد الالكتروني ، ونظام اللقاءات عبر شبكة المعلومات ، ونظام المحاسبة الالكترونية باستخدام برنامج Software يجعل حساب التكاليف والايرادات الخاصة بالخدمات والمعاملات ايسر من القيام بها عن طريق التدوين في دفاتر الحسابات . ويستطيع الموظف المختص أن يحصل علي موافقات اعضاء المجالس علي محاضر الجلسات ببثها الكترونيا عبر الشبكة ، بدلا من نسخها وارسالها إلي ذوي الشأن [1] . ولا شك أن كل ذلك من شأنه أن يرفع من كفاءة العمل العام والخدمة المرفقية ، ويقلل من تكلفتها ، ويزيد من سرعة أدائها.

٤- الانجاز الآلى الالكترونى :

يمكن انجاز بعض خدمات المرافق العامة الكترونيا بطريقة آلية . وذ.. بتحويل بعض الاعمال الادارية البسيطة التي يقوم بها الموظف إلي اعمال الكترونية تتم تلقائيا . ويستخدم هذا النظام الآن في كثير من البلاد بالنسبة لاستعمال مواقف السيارات في الساحات المعدة لذلك أو علي جانبي الطريق . فيقوم طالب الخدمة بطلب الانتظار بسيارته لمدة ساعة أو ساعتين عن طريق الضغط علي زرار في الجهاز المثبت في المكان المقصود ، فيطلب منه الجهاز بالكتابة علي شاشته أن يدخل مبلغاً معينا من المال في الفتحة المعدة لذلك . وبعد ادخال النقود المطلوبة مباشرة يصدر الجهاز ايصالا بالمعاملة يحتفظ به طالب الخدمة أو المستفيد في سيارته طوال مدة الخدمة . وكل ذلك يتم دون

---

(١) انظر: Meghan المرجع السابق – ص٧.

تدخل من أي شخص طبيعي ، تطبيقا للبرنامج المزود به الجهاز ، فيما يسمي بنظام الأتمتة automatisation [1] .

ومن الامثلة علي الميكنة الالكترونية ايضا اجهزة الصرف الآلي للاموال ، والردود التليفونية المسجلة التي تعمل تلقائيا بمجرد طلب الرقم للاستفسار عن أمور محددة كمعرفة الاوراق المطلوبة لأمر معين .

---

(١) عرفت المادة الثانية من قانون التجارة الالكترونية بإمارة دبى رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢ «الوسيط الالكترونى المؤتمت» بأنه برنامج أو نظام الكترونى لحاسب آلى يمكن أن يتصرف أو يستجيب لتصرف بشكل مستقل كلياً أو جزئيا دون إشراف أى شخص طبيعى فى الوقت الذى يتم فيه التصرف أو الاستجابة له. ولفظ «الأتمتة» المستخدم فى هذا القانون هو لفظ أجنبى تم إدخاله إلى اللغة العربية حديثا. وليس هناك ما يمنع من ذلك. وقد كانت لغتنا العربية ولا تزال تحسن استقبال الألفاظ الأجنبية وصهرها فى بوتقتها لتصير جزءاً منها، غير أن لفظ الأتمتة لا يزال غير مألوف، وإلى أن يصير كذلك يمكن استخدام تعبير «الميكنة الالكترونية» نظراً لوضوحه فى الدلالة على مضمونه، وشيوع استخدام لفظ الميكنة فى البلاد العربية رغم أصله الأجنبى. كما يمكن استخدام تعبير «الانجاز الآلى الالكترونى»، انظر القواميس التالية:
- لسان العرب (أبو الفضل جمال الدين) الجزء الأول.
- قاموس المورد (منير البعلبكى) انجليزى-عربى.
- قاموس المنهل (د. جبور عبد النور وآخر) فرنسى - عربى.

المبحث الثاني

مستلزمات الإدارة الالكترونية

إن تطبيق نظام الإدارة الالكترونية الذي تتيح لطالب الخدمة أن يتعامل مع الانترنت بدلا من الموظف الحكومي التقليدي يستلزم احداث تغييرات كثيرة واسعة تشمل نوعية العاملين والاجهزة المستخدمة وطرق الأداء . فليس من المعقول مثلا أن يتم الاتصال بين طالب الخدمة والمسئولين عبر الانترنت ، ثم يقوم المسؤلون بمراجعة المعلومات يدوياً بالاسلوب التقليدي . فينبغي أن يكون التغيير متكاملاً والأداء متجانساً ، وأن تتم اعادة تنظيم شاملة للخدمات والادوات . وذلك لأن ادارة الخدمات التي تقدمها الإدارة الالكترونية عبر الانترنت لها خصوصياتها ومقوماتها التي تختلف عن الادارة التقليدية لمثل هذه الخدمات . ويمكن تلخيص أهم مستلزمات الإدارة الالكترونية فيما يلي :

١- العنصر البشرى المؤهل :

يحتاج تطبيق نظام الإدارة الالكترونية بنجاح إلي اعداد الكوادر البشرية المؤهلة والمدربة علي العمل في هذا المجال . وهذا يقتضي من الادارات المختلفة ادخال التغيير والتطوير علي العنصر البشري العامل بها حتي يتمكن من ادارة المشروع بشكل فعال .

ويلاحظ أن نظام الإدارة الالكترونية وما ينطوي عليه من تقنية المعلومات الجديدة كثيرا ما يرهب اولئك الذين لا علم لهم به ولم يألفوه . وغالبا ما يحاول الموظفون التقليديون مقاومة ما يجهلون بدلا من محاولة تعلمه والتجاوب معه . لذلك ينبغي اقناع من يمكن اقناعه منهم واستبعاد اولئك الذين يقفون عقبة في سبيل التطور الذي فرض نفسه ، ليحل محلهم من يستطيعون القيام به .

ولا شك في أهمية دور القيادة كعنصر اساسي يتولي المبادرة لتحويل الإدارة التقليدية إلي إدارة الكترونية تتمكن من تغيير نمط تقديم الخدمات المرفقية إلي المواطنين . وليس من اللازم أن تكون هذه القيادة هي القيادة الرسمية المضطلعة بدور الرئاسة السياسية أو الادارية في الدولة، وانما المهم أن تتمكن هذه القيادة من اقناع الآخرين وجعلهم يشتركون معها في السعي إلي تحقيق نظام الإدارة الالكترونية الجديد .

٢- الاجهزة العلمية المتطورة :

كما يحتاج تطبيق نظام الإدارة الالكترونية إلي اجهزة علمية متطورة ومكلفة . وقد كثرت وتنوعت – في السنوات الأخيرة – الادوات والمنتجات الخاصة بأنظمة تقنية المعلومات والاتصالات المسموعة والمرئية التي يلزم أو يحسن توافرها لامكان تطبيق نظام الإدارة الالكترونية بنجاح .

٣- تشريعات الإدارة الالكترونية :

لا شك أن تطبيق نظام الإدارة الالكترونية وتقديم الخدمات المرفقية عبر شبكة المعلومات يحتاج إلي تشريعات خاصة تحكمها وتقدم لها التنظيم القانوني المناسب الذي يكفل تحقيقها لأهدافها علي افضل وجه ممكن . ونظراً لحداثة عهدنا بنظام الإدارة الالكترونية يحسن الاستهداء بتشريعات الدول ذات السبق في هذا المجال ، مع وضع ظروف كل بلد في الحسبان . كما ينبغي النظر بعين الاعتبار والدراسة إلي القانون الذي اصدرته الامم المتحدة بشأن الإدارة الالكترونية واتخذته بعض الدول نموذجاً لقانونها[١] .

---

(١) وذلك مع ملاحظة أن وجود قانون قومى عام للإدارة الالكترونية على مستوى الدولة لا يمنع من إصدار قوانين خاصة ببعض هيئات الدولة تتفق وظروفها وتحقق الحماية الفعالة لنظامها الالكترونى.

وقد ادركت بعض الدول اهمية الإدارة الالكترونية فاصدرت تشريعات متعددة لتحقيقها وجعل تحول الإدارة التقليدية إليها أمراً اجباريا وليس اختياريا إن شاءت الإدارة أنجزته وان شاءت عزفت عنه . وحدد بعض الدول مدة معينة كحد اقصي لتحقيق ذلك ، فجعلته بريطانيا – علي سبيل المثال – خمس سنوات تنتهي في عام ٢٠٠٥ ، وجعلته امارة دبي سنة ونصف انتهت بالفعل عام ٢٠٠٢[١].

واتبعت دول اخري – كالولايات المتحدة الامريكية – نهجاً مغايراً للسعي إلي الإدارة الالكترونية دون اجبار صريح أو موعد محدد . وذلك باستخدام التشريع لتشجيع المعاملات الالكترونية . ومن أمثلة ذلك :

١- جعل تقديم العطاءات أو عروض التعاقد مع الادارة عن طريق الشبكة الالكترونية. وهذا يدفع من يريد التعاقد مع الادارة إلي التعامل معها عبر الانترنت.

٢- جعل الحصول علي بعض الخدمات المرفقية عن طريق شبكة المعلومات أيسر من الحصول عليها بالطريق التقليدي ، مما يدفع طالبي الخدمة إلي طلب الخدمة الالكترونية .

---

(١) ويلاحظ أن نظام الحكومة الالكترونية فى إمارة دبى يقوم على أساس الربط بين مختلف الدوائر الحكومية، بحيث تعتبر الحكومة بفروعها المتعددة جهة واحدة. فيتم التعامل معها فى خطوة واحدة وإن تعددت الدوائر المشتركة فيها، وهذا لايحدث فى الدول الأخرى حيث تقدم الخدمات من جهات حكومية متعددة فى عمليات منفصلة. مما يعنى أن دبى كان لها فضل السبق فى ذلك.

المبحث الثالث

مزايا الإدارة الالكترونية

لنظام الإدارة الالكترونية مزايا متعددة لعل أهمها ما يلي :

١- سرعة الانجاز :

لا شك أن انجاز المعاملة الكترونيا لا يستغرق غير دقائق معدودة ، مما يوفر الوقت الضائع في الانتقال إلي مقر الادارة ، والبحث عن الموظف المختص ، وانتظار الدور ، وقيام الموظف بالتحقق من توافر شروط الخدمة المطلوبة وانجاز المعاملة يدويا إذا صلحت النوايا . لذلك فان الإدارة الالكترونية توفر للمواطن خدماتها بسرعة من خلال الدخول علي الخط On -Lineوليس من خلال الدخول في الصف in-Line وطول انتظار الدور [١] .

وبفضل سرعة الانجاز الالكتروني امكن الاستغناء عن خدمات بعض المرافق كخدمة مرفق البريد العادي التقليدي في حدود كبيرة ، باستخدام البريد الالكتروني الذي يصل إلي موقع المرسل إليه في لحظات ، ويمكن أن يستتبع الرد في لحظات ايضا إذا كان المرسل إليه مستعدا للرد . وقد قامت بعض شركات المعلومات الخاصة – بدلا من ادارة البريد العامة – بتخصيص بعض المواقع للبريد الالكتروني مثل Hot mail و yaho لتأمين هذه الخدمة الهامة.

٢- زيادة الاتقان :

إن الانجاز الالكتروني للخدمة عادة ما يكون اكثر دقة واتقاناً من الانجاز اليدوي. كما أنه يخضع لرقابة أسهل وأدق من تلك التي تفرض علي الموظف في أداء عمله في نظام الادارة التقليدية . وبذلك يمكن تقديم خدمات أفضل لمستحقيها

---

(١) طلال أبو غزالة: الحكومة الالكترونية– شبكة المعلومات.

واستغلال أمثل لإمكانيات الإدارة ، من خلال اتباع اساليب مشابهة لأساليب التجارة الالكترونية .

٣- تخفيض التكاليف :

لا شك أن اقامة نظام الإدارة الالكترونية يحتاج في البداية إلي مبالغ غير يسيرة تنفق في شراء الاجهزة والمعدات واعداد البرامج وتدريب العاملين . غير أن أداء الخدمات بالطريق الالكتروني – بعد ذلك – تقل تكلفته كثيرا عن ادائها بالطريق التقليدي أو اليدوي، اذ يؤدي إلي تقليل عدد الموظفين المطلوبين للعمل في الادارة. واختصار الاجراءات ومراحل العمل ، فضلا عن تخفيض أو الاستغناء عن كميات الاوراق والادوات المكتبية المستخدمة في أداء الخدمات .

٤- تبسيط الاجراءات :

وعن طريق الإدارة الالكترونية يمكن القضاء علي البيروقراطية بمعناها البغيض[١] ونتائجها السيئة المؤدية إلي اهدار الجهد والوقت والمال وتعذيب اصحاب المصلحة . وعلي سبيل المثال يلزم للافراج عن البضائع من الدوائر الجمركية في اغلب الدول العربية الحصول علي ما يقرب من عشرين توقيعا من توقيعات الموظفين القابعين في مكاتب مبعثرة في اماكن مختلفة . ويقتضي الحصول علي كل توقيع منها الدخول في الصف وانتظار الدور لمدة قد تطول . والحصول عليها جميعا للتمكن من الافراج الجمركي يستغرق مددا مضاعفة وجهداً مضنياً (٢) .

---

(١) وأصل معنى البيروقراطية هو الإدارة عن طريق المكاتب باتباع إجراءات محددة تستهدف حسن الانجاز. وهذا هو المعنى الطيب للكلمة، أما المعنى الردئ فيتمثل فى شدة التمسك بالإجراءات والنظر إليها بعين القدسية كما لو كانت غاية فى ذاتها. وليست مجرد وسيلة لإدراك أهداف الإدارة. انظر:

Jacques Chevalier, science administrative, Thémis, 1994, P. 36 et suiv.

(٢)انظر: دكتور طلال أبو غزالة: الحكومة الالكترونية– شبكة المعلومات.

وعن طريق الإدارة الالكترونية يمكن تبسيط وتيسير الاجراءات ، بل وبخطوة واحدة تتم من خلال الدخول علي الخط مع الإدارة عبر شبكة المعلومات يمكن انجاز المطلوب بسرعة وسهولة توفيراً للوقت والجهد . وهذا يؤدي إلي تقليص النفقات ، خاصة فيما يتعلق بأماكن الادارات واعداد العاملين.

ويمكن في نظام الادارة الالكترونية لموظف واحد إنهاء المعاملة المطلوبة وتقديم الخدمات لصاحبها دون رجوع إلي رؤسائه أو رفاقه في العمل . وذلك بالرجوع لقاعدة البيانات المعدة سلفا في إدارته ، والتي تعد بمثابة تفويض للموظف يتخذ قراره علي أساسه، وهو ما يحدث الآن في هولندا(١) .

وقد حدث في مدينة كولوني Colonie أن كان تجديد رخصة تقديم المشروبات الروحية يحتاج إلي موافقة ثمان ادارات ، ويستغرق شهرا ونصف الشهر. والآن يتم ابلاغ هذه الادارات بالبريد الالكتروني ويطلب منها بيان ما قد يكون لديها من متطلبات أو مشاكل بشأنها ، ويطلب من صاحب الشأن استيفاؤها أو حلها . وبهذه السهولة والانسياب في الاجراءات الداخلية يمكن خدمة اصحاب المصالح والطلبات والتيسير عليهم وتجديد التراخيص بصورة أسرع (٢) .

---

(١) انظر: دكتور عبد الفتاح بيومى حجازى: النظام القانونى لحماية الحكومة الالكترونية- الكتاب الأول- ص٢٥ .

(٢) انظر:

Meghan E. Cook & others, Making a case for local E. Government, p.7.

٥- الشفافية الادارية :

عندما تتم المعاملات بطريقة الكترونية دون اتصال مباشر بين صاحب الشأن والموظف المختص ، فلا يكون هناك مجال للرشوة أو تلاعب الموظف وسوء معاملتهم للمعنيين . وفي ذلك مكافحة للفساد الوظيفي وجرائم العمل . بالاضافة إلي أن الانجاز الالكتروني لا يتم امام الجمهور ، مما يجعله أيسر تحقيقا لتجنبه لمشاكل المواجهة المباشرة مع أصحاب الشأن وطالبي الخدمة ، خاصة من ذوي الوعي المنخفض من الناس .

المبحث الرابع

توازن حقى المعرفة والخصوصية

يستدعي نظام الإدارة الالكترونية قيام الادارات - المحلية علي وجه الخصوص - بجمع وتخزين كمية كبيرة من المعلومات الشخصية الحساسة . وقد ترد مثل هذه المعلومات في محاضر جلسات دعاوي الاحوال الشخصية ، أو في محاضر الشرطة ، أو في سجلات الشهر العقاري ، أو في دفاتر الاحوال المدنية ...الخ .

ولا شك أن بعض هذه المعلومات يدخل الحصول عليها في اطار حرية الاعلام قانوناً. غير أنه عن طريق شبكة المعلومات يسهل معرفة بعض الشئون الخاصة ذات الحساسية بالنسبة لأصحابها . لذلك ينبغي علي الادارة أن تراجع وتوائم سياستها الاعلامية لتقيم نوعا من التوازن بين حماية حق الجمهور في الاعلام وحق الفرد في الخصوصية .

فيجب حماية المعلومات أو البيانات الخاصة التي يتم ادخالها إلي شبكة المعلومات للحصول علي الخدمة أو انجاز المعاملة ، بحيث لا يتمكن من الاطلاع عليها إلا اصحاب الصلاحية القانونية في ذلك .

ونظراً لقلة ثقة المواطنين في قدرة الادارات الحكومية علي المحافظة علي معلوماتهم الشخصية في اطار الخصوصية ، فإن الامر يحتاج من تلك الادارات إلي مزيد من الاهتمام والحرص علي صيانتها من عبث العابثين أو اطلاع المغرضين . خاصة وان تلك المعلومات يمكن أن تباع أو تستغل لأغراض تجارية أو غير تجارية (١) .

---

(١) ينص القانون فى ولاية تكساس الأمريكية على أن تكون جميع المعلومات التى يتم جمعها وتسجيلها والاحتفاظ بها بواسطة الأجهزة الحكومية متاحة أمام الجمهور كسجل مفتوح. وقد أدى

=/=

ويجهل غالبية الجمهور حقهم في الخصوصية من حيث مضمونه ومداه والوسائل المتاحة لحمايته . وذلك ليس في الدول المتخلفة فحسب ، وإنما حتي في الولايات المتحدة الامريكية . لذلك أقرت بعض الولايات قوانين تلزم جميع ادارات الدولة بعرض سياسة الخصوصية علي مواقعها في شبكة المعلومات ، مع بيان شروط تبادلها أو اطلاع طرف ثالث عليها (٢).

ولحماية الحق في الخصوصية ينبغي :

١- الاشراف الدقيق علي المعلومات المسجلة ومراقبة أي عمليات تدخل أو هجوم عليها والكشف عنها والتعامل معها طبقا للقانون .

٢- التزود بالوسائل التكنولوجية المتصلة بالتوثيق الالكتروني الآمن ، بما يتضمن ذلك من تشفير المعلومات والعمل بنظام التوقيعات الالكترونية .

٣- تزويد كل صاحب شأن أو بالأحري كل صاحب حق برقم سري خاص يمكنه من الوصول إلي قاعدة البيانات الخاصة بشبكة المعلومات، حتي لا يتمكن أي شخص من اقتحامها والعبث بها بقصد أو من غير قصد .

=/= ذلك إلى تزايد عدد التجار الذين يقومون ببيع المعلومات الشخصية الخاصة بمواطنى الولاية. وأظهرت استطلاعات الرأى التى أجريت قلق ودهشة الجمهور من قيام الولاية بنشر معلوماتهم الشخصية.

انظر: الخطة الاستراتيجية للحكومة الالكترونية بولاية تكساس- المرجع السابق- ص١٧ .

(٢) الخطة الاستراتيجية للحكومة الالكترونية بولاية تكساس- المرجع السابق- ص١٨ .

الفصل الثاني

انجاز الخدمات المرفقية

المرافق العامة هي مشروعات تستهدف تحقيق النفع العام ، تحتفظ الإدارة بالكلمة العليا في انشائها وادارتها والغائها .

وقد بلغت المرافق العامة مبلغا من الاهمية جعل احد اعمدة الفقه الفرنسي – هو العميد ليون ديجي – يعتبر الدولة نفسها مجرد مجموعة من المرافق العامة ، لا تتمتع بحقوق وامتيازات السلطة العامة إلا في اطار هذه المرافق وبسبب اقامتها وتشغيلها (١) .

وهذه المرافق يمكن أن تدار بنظام الإدارة الالكترونية بدلا من ادارتها بالطريقة التقليدية وما تتسم به من بطء في الانجاز ، وزيادة في النفقات ، ومشاكل في الاداء ، وذلك مع تطويع وتفسير المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة لتتوافق مع النظام الالكتروني .

وكثيرا ما تلجأ الادارة – لخدمة هذه المرافق – إلي ابرام عقود ادارية يمكن أن تتم ايضا باستخدام شبكة المعلومات بطريقة أيسر وأسرع . كما يستطيع المواطنون المشاركة في الاعمال العامة وادارة المرافق العامة من خلال شبكة المعلومات بصورة أفضل وبمقدار أكبر . وقد خطت الإدارة المصرية خطوات لا بأس بها في مجال تقديم الخدمات المرفقية بنظام الإدارة الالكترونية . لذلك نتحدث تباعاً عما يلي :

---

(١) انظر:

L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, 3e éd. T.I, p.223.

١ – الإدارة الالكترونية والمبادئ المرفقية .

٢– الإدارة الالكترونية والعقود الادارية .

٣– الإدارة الالكترونية وممارسة الديموقراطية .

٤– الخدمات الالكترونية والإدارة المصرية .

المبحث الأول

الإدارة الالكترونية والمبادئ المرفقية

تخضع المرافق العامة علي اختلاف انواعها وتصنيفاتها والقوانين التي تحكمها لمجموعة من المبادئ العامة الموحدة اللازمة لانجاز مهامها في تحقيق الصالح العام علي أفضل وجه . ونتحدث فيما يلي بايجار عن المبادئ العامة للمرافق العامة في علاقتها بنظام الإدارة الالكترونية :

١- مبدأ دوام سير المرافق العامة :

ويعني استمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد حتي لا يدب الخلل والاضطراب في حياة المستفيدين أو المنتفعين – في حالة تعطلها – بعد أن نظموا شئون حياتهم علي اساس وجود خدماتها . وذلك كما في حالة انقطاع الكهرباء أو الماء أو توقف وسائل المواصلات (١) .

ويترتب علي اقرار هذا المبدأ الهام نتائج متعددة أهمها تحريم أو تنظيم اضراب الموظفين (٢) . ولا شك أن تقديم الخدمات المرفقية بنظام الإدارة الالكترونية – وفق برنامج معد سلفا – دون تدخل من جانب الموظفين أو بتدخل يسير من عدد قليل منهم من شأنه أن يقلل من خطورة الاضراب (٣) .

---

(١) يختلف عدد ساعات عمل المرفق العام حسب طبيعة الخدمة التى يقدمها. فبعض المرافق يمكن الحصول على خدماتها فى أى وقت وبصفة مستمرة، ويظهر فيها معنى مبدأ دوام سير المرافق العامة بصورة أدق وأوضح. وذلك كمرافق الأمن، ومكافحة الحريق، والمستشفيات. وبعضها يمكن الحصول على خدماته لبضع ساعات محددة من كل يوم من أيام العمل، مثل مرفق المدارس والمكتبات العامة والحالة المدنية، راجع فى ذلك:
Jacques Moreau (sous la direction de), Droit public, t. II, Droit administratif, 3e éd., P. 929.

(٢) دكتور ماجد راغب الحلو: القانون الإدارى– طبعة ٢٠٠٤– ص ٢٩٥ وما بعدها.

(٣) فى التوفيق بين حق الاضراب ومبدأ دوام سير المرافق العامة.. راجع:
Agathe Van lang, Juge judiciaire et droit administratif, 1996, P.147 et suiv.

ولعل نظام الإدارة الالكترونية يؤكد اكثر من غيره مبدأ دوام سير المرافق العامة. اذ في هذا النظام يستطيع الفرد الحصول علي الخدمة المرفقية أو المعلومة الرسمية التي يسعي إليها في أي وقت يشاء - ليلا أو نهاراً - علي مدار اليوم . فيستطيع ولو في منتصف الليل أن يدخل علي شبكة المعلومات ليطلع علي قانون أو لائحة تنظم امرا من الامور التي تهمه، بدلا من انتظار مواعيد فتح مكاتب الادارة وتواجد الموظفين في اليوم التالي . وفي ذلك تأكيد أكبر وتطبيق أتم لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد .

كما يمكن للمواطن الحصول علي المعلومات المطلوبة عن طريق خدمة التليفون المبرمج الذي يعمل تلقائيا للرد علي استفسارات العملاء في أي وقت.

ويستطيع الموظف حتي من بيته وخارج نطاق اوقات العمل الرسمية أن يرد علي استفسارات المواطنين التي يرسلونها من خلال البريد الالكتروني إلي الادارة التي يعمل بها.

٢- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة :

ويعني أن المواطنين متساوون امام المرافق العامة ما توافرت فيهم الشروط المطلوبة، سواء فيما يتعلق بالانتفاع بخدماتها ، أم فيما يتصل بتحمل اعبائها . وذلك بصرف النظر عما قد يوجد بينهم من اختلافات لا تتعلق بالشروط القانونية المستلزمة .

وحتي لا تكون هذه المساواة نظرية بعد ادخال نظام الإدارة الالكترونية ينبغي مساعدة اولئك الذين لا يستطيعون استخدام الكمبيوتر أو الدخول إلي شبكة المعلومات ، حتي يتمكنوا من الاستفادة بالخدمات المرفقية التي تقدمها الإدارة الالكترونية ، ولا يحرموا منها بسبب ظروفهم الاجتماعية أو الاقتصادية .

ونوجز فيما يلي الحديث عن كل من مواجهة التخلف الالكتروني أو الفجوة الرقمية ، وحياد المرافق العامة .

(أ) مواجهة التخلف الالكتروني :

رغم تزايد استخدام الانترنت في الحياة اليومية للمواطنين ، فإن أغلب الناس لا يملكون كمبيوتر ولا يستطيعون الدخول إلي شبكة الانترنت من منازلهم . ونجاح نظام الإدارة الالكترونية وتوصيل الخدمات عن طريق الانترنت إلي المستفيدين ، يقتضي توفير البنية التحتية والاجهزة الالكترونية اللازمة لذلك وجعلها في متناول ايدي المواطنين الذين لا يملكون مثل هذه الاجهزة . ويمكن أن يتم ذلك من خلال اقامة عدد من الاكشاك الالكترونية المتفرقة في كل وحدة محلية ، يستطيع طالب الخدمة من خلالها الحصول عليها . وبعبارة اخري ينبغي انشاء اماكن عامة مجهزة بأجهزة الكمبيوتر تمكن المواطن العادي الذي لا يمتلك كمبيوتر في بيته من الدخول علي شبكة الإدارة الالكترونية والحصول علي خدماتها .

كما يجب أن تكون مواقع الخدمات المرفقية وواجهاتها علي شبكة المعلومات بسيطة واضحة مزودة برسوم جرافيكية ، لأن السهولة تعتبر عنصراً اساسياً لامكانية التعامل بالنسبة لعامة الناس ، بل ومختلف الفئات ، ويفضل أن تكون بأكثر من لغة .

كما يجب القيام بحملة دعائية واسعة النطاق لاعلام المواطنين بوجود نظام الإدارة الالكترونية وكيفية الاستفادة منه ومجالات هذه الاستفادة . وكلما كانت عملية الحصول علي الخدمة بسيطة منظمة كلما زادت نسبة نجاح نظامها . وذلك لأن نجاح الإدارة الالكترونية مرهون بمدي استفادة المواطنين منها . ولعل من أبرز عوائق هذه الاستفادة تفاوت الناس في المعارف الالكترونية ، اذ

يختلف حتي افراد الاسرة الواحدة في مدي مقدرتهم علي استخدام الكمبيوتر والدخول إلي شبكة المعلومات والتجول بين خيوطها ومواقعها .

وجدير بالذكر أن تكنولوجيا مواقع الواجهة الصوتية تسمح بدخول أولئك الذين لا يستخدمون الكمبيوتر إلي الانترنت والاستفادة من نظام الإدارة الالكترونية . فيستطيع أي فرد الدخول إلي الانترنت من خلال الهاتف، باستخدام خدمات الشبكة التي تعمل بواسطة الصوت .

(ب) حياد المرافق العامة :

يرتبط مبدأ حياد المرافق العامة بمبدأ المساواة إمام المرافق العامة ويعني ادارة شئون المرافق العامة بطريقة موضوعية بصرف النظر عن الخلافات الشخصية ، بما يكفل رفع كفاءتها تحقيقا للصالح العام ، وتوزيع خدماتها علي كافة المستحقين دون تفرقة بسبب الاتجاهات السياسية أو السلالات العرقية ، أو المذاهب الدينية ، أو التيارات الفلسفية .

وتطبيقا لمبدأ حياد المرافق العامة يجب تجاوز الخلافات السياسية وعدم الاعتداد بها رغم صعوبة ذلك عملا ، لتحقيق مصلحة المرفق والتمكن من تقديم خدماته بطريقة الكترونية . وقد حدث في بعض المحليات أن حالت المعارضة السياسية بين المسئولين وبين الحصول علي التمويل أو الدعم اللازم لاقامة وتجهيز الموقع المناسب علي الانترنت . وفي وحدات محلية أو ادارية اخري امكن اقامة موقع مشترك لعدد من الوحدات للتغلب علي الحواجز السياسية (١).

---

(١) انظر:
Meghan E. Cook & others, Making a case for local E. Government, p.12.

٣- مبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير :

ويعني أن من حق الادارة أن تتدخل في أي وقت لتعديل أو تغيير القواعد التي تحكم المرفق حتي تتفق وتحقيق المصلحة العامة علي افضل وجه[١] . وذلك لأن الادارة تعمل في تنظيمها للمرافق العامة علي الوصول إلي تشغيلها بأكبر كفاءة ممكنة في ظل الظروف القائمة . فاذا تغيرت الظروف أو ظهرت للادارة طريقة افضل لزيادة كفاءة المرفق كان لها – ابتغاء تحقيق المصلحة العامة – اجراء ما تري من تعديل في تنظيمه ، دون أن يكون لأحد الاعتراض علي ذلك سواء من المنتفعين بالمرفق أو من العاملين فيه . وهذا الحق ثابت للادارة دون حاجة إلي نص ، حتي إذا كان المرفق يدار بطريق الامتياز (٢) .

ولا شك أن تطبيق هذا المبدأ يسمح للادارة بتغيير ادارة المرافق العامة من النظام التقليدي إلي النظام الالكتروني . وذلك بصرف النظر عن طريقة الادارة المتبعة ، وسواء تعلق الامر بادارة مباشرة تتولاها السلطة العامة ، أم بادارة غير مباشرة يتولاها ملتزم بعقد امتياز ، أو شركة اقتصاد مختلط ، أو شركة عامة تملك الدولة جميع اسهمها .

غير أن حقوق المستفيدين من المرافق العامة أو المنتفعين بها يجب ألا تضار أو تنتقص بسبب التحول إلي النظام الالكتروني . وهذا الاحتمال وارد وكبير في الدول العربية حيث تنخفض درجة الوعي بهذا النظام ويقل عدد المستخدمين للحاسوب والمترددين علي شبكة المعلومات . مما يلقي علي عاتق

---

(١) انظر:

A. De Laubadère, J-C. Venezia et y. Gaudmet, Traité de droit administratif, t. I, 11 éd., P722 et suiv.

(٢) وقد نص المشرع المصرى على ذلك صراحة فى المادة الخامسة من قانون التزامات المرافق العامة رقم ٢٩ لسنة ١٩٤٧ التى قضت بأنه (لمانح الإلتزام دائماً، متى اقتضت المنفعة العامة، أن يعدل من تلقاه نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الإلتزام أو قواعد استغلاله، وبوجه قوائم الأسعار الخاصة به، وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض أن كان له محل».

السلطات المعنية التزاما بمواجهة وحل هذه المشكلة لاقامة المساواة بين الناس في الانتفاع بخدمات المرافق الالكترونية .

٤- مبدأ الالتزام بالتشغيل الصحيح للمرافق العامة :

ويعني – في الاصل – انه يجب علي الادارة اقامة المرافق الاجبارية ، وعدم حرمان الافراد – دون مبرر – من الاستفادة من خدمات المرافق القائمة.

غير أننا نري أن مبدأ الالتزام بالتشغيل الصحيح للمرافق العامة هو أوسع مضمونا من مجرد اقامة المرافق العامة أو عدم حرمان الافراد من التمتع بخدماتها . والتشغيل الصحيح لا يعني الموافق للقواعد القانونية فحسب ، وانما يعني كذلك المتجاوب مع تقنيات الادارة الحديثة المتطورة بما من شأنه أن يواكب روح العصر في تحقيق الصالح العام.

فليس من المعقول أن تقف السلطة العامة في الدولة موقفا سلبيا كموقف الغافل أو المتفرج امام نظام الادارة الالكترونية الذي بدأ يغزو مختلف المرافق العامة في العالم المتقدم ليحقق للناس مزيدا من الخدمات المرفقية المحسنة بطريقة ايسر وادق ، ويضمن للادارة نفسها مزيدا من الكفاءة في الانجاز والاقتصاد في النفقات . إن تشغيل المرافق العامة – الذي تلتزم به الادارة – ينبغي أن يكون صحيحا ليس فقط من الناحية القانونية بتوافقه مع قواعد القانون القائمة ، وانما كذلك من الناحية التقنية بتوافقه مع قواعد التكنولوجيا المتاحة ومواكبته لتطبيقات العلم الحديث .

المبحث الثاني

الإدارة الالكترونية والعقود الادارية

إذا كان المواطنون يستطيعون دفع قيمة فواتير المرافق العامة ، ورسوم تجديد الرخص بطريقة الكترونية ، فإن السلطة الإدارية بدورها يمكنها دفع قيمة مستلزمات المرافق والمكاتب ، بل واجراء المناقصات علي المعدات التي تحتاج إليها ودفع ثمنها عبر شبكة المعلومات .

إن سهولة التعاقد والسداد من خلال شبكة المعلومات ، من شأنه تشجيع كل من الادارات والمتعاقدين معها علي انجاز معاملاتهم الكترونيا. ويساعد علي ذلك ايضا قيام بعض اطراف العلاقات التعاقدية بخصم نسبة مئوية معينة من المقابل المالي للخدمة أو السلعة كعشرة بالمائة مثلا إذا تم التعاقد والدفع عبر الانترنت . وتساهم بعض البنوك – بتكليف من الادارات المعنية – في تمهيد الطريق وازالة العقبات واعداد الامور اللازمة لتطبيق نظام التجارة الالكترونية ، وسداد الاموال والمستحقات من خلال الشبكة بسرعة وكفاءة . ونوجز فيما يلي الحديث عن سرعة التعاقد وكفاءة الاداء :

١- تفادى بطء المناقصات :

إذا كانت طريقة المناقصات والمزايدات – وهي الطريقة الاساسية لتعاقد ادارات الدولة مع الآخرين – تتسم بالبطء الشديد وتستغرق شهورا للوصول إلي ابرام العقد بالاسلوب التقليدي ، فانها يمكن أن تتم بالاسلوب الالكتروني بسرعة فائقة ، بما يوفر الوقت والجهد ويعجل بتلبية احتياجات المرافق العامة . فعلي شبكة المعلومات يمكن عمل الاعلان عن المناقصة بشروطها ، وتلقي العروض

أو العطاءات من المتنافسين بشأنها مع المحافظة على سريتها الكترونياً ، وارساء المناقصة علي صاحب افضل العروض المقدمة (١) .

٢- قاعدة الكفاءة والاقتصاد :

يقصد بقاعدة الكفاءة والاقتصاد أنه ينبغي علي الادارة – عند تعاقدها – أن تحصل علي افضل انواع السلع أو الخدمات بأقل الاسعار الممكنة . وهذا يعني انه علي الادارة ألا تكتفي برخص الاسعار أو قلة التكاليف فقط ، وانما يمتد اهتمامها إلي مدي كفاءة المتعاقد وجودة ما يقدم من اداءات . أي انه يجب مراعاة الكم والكيف معا . ولعله من الافضل استهداف الكفاءة قبل الاقتصاد . وذلك لأن الاداء المتميز يقدم خدمة افضل، كما أن استعمال السلعة المعمرة الجيدة علي المدي الطويل قد يكون أقل تكلفة من استعمال السلع الرخيصة سريعة التلف أو الاستهلاك .

ونظام الإدارة الالكترونية بما ينطوي عليه من دقة وتيسيرات وسعة اتصال من شأنه أن يمكن الادارة من الحصول من المتعاقد معها علي الخدمة أو السلعة الافضل بالسعر الاقل . وذلك بصورة افضل مما يمكن أن يحدث في ظل النظام التقليدي .

---

١) انظر: دى لوبادير وآخرين – المرجع السابق– ص ٦٣٣ وما بعدها.

المبحث الثالث

الإدارة الالكترونية وممارسة الديموقراطية

للإدارة الالكترونية آثار ايجابية أكيدة علي الممارسة الديموقراطية ، تمثل الجانب السياسي للثورة الرقمية . فعن طريقها يتيسر استطلاع رأي المواطنين في شئون المرافق العامة، بل وفي مختلف المشاكل العامة ، ويمكن اجراء الاقتراعات واحصاء الاصوات بسرعة ودقة ، كما يستطيع المواطنون دخول الاجتماعات العامة والاطلاع علي جداول اعمالها ومحاضر جلساتها . فضلا عن أنها تزيد من رضاء المحكومين عن حكومتهم بسبب سهولة حصولهم علي الخدمات المرفقية المرجوة منها . وتوضيحا لذلك نورد ما يلي :

١- استطلاعات الرأى :

يمكن أن يؤدي استخدام نظام الإدارة الالكترونية إلي توسيع نطاق الممارسة الديموقراطية واتاحة قدر اكبر من مشاركة الافراد في ادارة الشئون العامة، مما يشعرهم بقدر أكبر من الرضا عن حكوماتهم ، والاقتناع باعمالها .

وتقوم بعض الوحدات المحلية في الولايات المتحدة الامريكية وبعض الدول الاوربية باطلاع الجمهور علي بعض الاقتراحات أو المبادرات الجديدة وتطلب آراءهم فيها . وقد تبنت بعض المؤسسات الاعلامية الخاصة مثل شبكة CNN نوعا مشابهاً من الديموقراطية يتمكن من خلالها سكان مدينة بأكملها من التصويت لاتخاذ قرار بشأن بعض الاحداث الجارية المعروضة علي شبكة المعلومات .

٢- التصويت الالكتروني :

بدأت الاحزاب السياسية في استخدام الانترنت في عملية الاقتراع واحصاء

عدد الاصوات بطريقة سرية ودقيقة . وتمت الانتخابات الاولية للحزب الديموقراطي بولاية ايزونا عام ٢٠٠٠ بالفعل عبر شبكة المعلومات. وكانت التجربة ناجحة تشجع علي تعميمها . ولا شك انه بنفس الطريقة يمكن الاقتراع علي شئون المرافق العامة وما قد يثور حولها من خلافات أو يظهر بصددها من خيارات.

وإذا كان اسلوب التصويت الالكتروني قد أمكن تطبيقه ونجح علي المستوي المحلي ، فليس هناك ما يمنع من توسيع نطاق تطبيقه واستخدامه في اجراء الانتخابات أو الاستفتاءات علي المستوي القومي . وذلك مع تطويع النظام التقني بما يتوافق وسعة نطاق الاجراء .

٣- حضور الاجتماعات :

تحاول بعض الادارات زيادة المشاركة الشعبية في الاجتماعات العامة بعرض جدول أعمالها علي الانترنت . وفي ادارات أخري يستطيع المواطنون ارسال بريد الكتروني إلي اعضاء المجالس اثناء اجتماعهم وتوجيه الاسئلة والملاحظات اليهم حتي اصبح ذلك يمثل جزء رسميا من محاضر الاجتماعات.

وفي بعض القري يتم نقل اجتماعات المجلس البلدي عبر الانترنت بطريقة حية مسموعة . ويستطيع المواطنون الدخول إلي هذه الاجتماعات من خلال اجهزتهم الخاصة ليقدموا أسئلتهم بالبريد الالكتروني لينظر المجلس فيها ويجيب عليها وتسمح حكومات محلية اخري للجمهور بالدخول إلي قنواتهم التلفزيونية الخاصة لمشاهدة الاجتماعات العامة وهم في منازلهم (١) .

---

(١) انظر:
Meghan.E. Cook & others, Making a case for local E. Government, p.8.

٤- الرضا بالخدمات :

للديموقراطية علاقة أخري أكيدة بنظام الإدارة الالكترونية . ذلك أن تقديم الخدمات المرفقية عن طريق الإدارة الالكترونية يضاعف من جودتها ، ويقلل من تكلفتها، ويكاد يلغي وقت انتظارها بسرعة ادائها . ولا شك أن ذلك من شأنه أن يستتبع رضاء المواطنين عن حكومتهم ومنحهم ثقتها التي هي اساس شرعية وجودها في السلطة ، وقبولهم لاستمرارها في الحكم .

المبحث الرابع

الخدمات الالكترونية والإدارة المصرية

تعتبر مصر من أكثر الدول العربية انفتاحاً علي تكنولوجيا المعلومات ، وبها اكبر عدد من مستخدمي الانترنت في العالم العربي . وتبذل الآن جهوداً مكثفة لتنفيذ وتقديم كافة المعاملات الحكومية والخدمات المرفقية آليا من خلال شبكة المعلومات الدولية، ولكن علي خطوات متتابعة بما يتفق مع ما تمر به من ظروف(١)، خاصة من الناحية الاقتصادية.

وتشمل المرحلة الاولي من مراحل الإدارة الالكترونية اقامة مواقع للجهات الحكومية علي شبكة المعلومات ، تتدفق من خلالها المعلومات في اتجاه واحد من الادارة إلي المواطنين لتمكنهم من الحصول علي ما يريدون من معلومات تتعلق بالخدمة المطلوبة . وعليهم بعد ذلك التوجه إلي الجهة الإدارية المقصودة أو الاتصال بها بوسائل الاتصال العادية للحصول علي الخدمة .

أما المرحلة الثانية فتتمثل في نوع من التفاعل في الاتجاهين بين الجهة الإدارية ومستخدم الانترنت ، مثل توفير النماذج التي تملأ ويعاد ارسالها من خلال الشبكة . وبذلك يتاح للمستخدم الحصول علي الخدمة المطلوبة ، كتجديد رخصة أو سداد فاتورة.

أما الخطوة الثالثة والاخيرة المنتظرة فهي ازالة كافة العوائق الادارية القائمة لصالح المتعاملين مع الإدارة الالكترونية ، حتي يتمكنوا من الحصول علي الخدمة بخطوة واحدة ، في أي وقت ، ومن أي مكان ، دون حاجة إلي معرفة حتي الادارة التي تقدم الخدمة .

---

(١) انظر: دليل الخدمات الجماهيرية– من إصدارات وزارة الدولة للتنمية الإدارية– يونيه ٢٠٠٢، وهو يبين للمواطن كيفية الحصول على الخدمات بالتليفون أو الفاكس أو الانترنت.

وقد أمكن – حتي الآن – توظيف التقنيات الحديثة لتيسير حصول المواطنين –علي اختلاف مستوياتهم – علي الخدمات المرفقية بالوسائل التالية :

١- الخدمة الصوتية عبر التليفون :

فقد تم ادخال نظام الخدمة الصوتية بالتليفون من خلال رقم موحد علي مستوي الجمهورية ، وهو رقم ١٣١ من داخل القاهرة أو ٠٢/١٣١ من خارج القاهرة (١) . وذلك للاستعلام عن أي خدمة من الخدمات الحكومية التي تم تطويرها ووصل عددها حوالي خمسمائة خدمة ، بما يمكن المواطن من معرفة المستندات المطلوبة ، والرسوم الواجبة ، والزمن اللازم لانجاز الخدمة ، والجهة التي تقدم الخدمة ، والجهة التي يشكو إليها في حالة عدم الحصول علي الخدمة .

٢- خدمة الفاكس :

وتهدف إلي حصول المواطن علي نموذج طلب الخدمة المطلوبة لتقليل عدد مرات التردد علي الجهة الادارية لطلب الخدمة . ويتم ذلك من خلال طلب الرقم ١٣١ وعند الوصول إلي الخدمة الاستعلامية يقوم بالضغط علي رقم (١) ثم ارسال رقم الفاكس الخاص به واغلاق الخط ، فيتم ارسال نموذج الخدمة إليه .

٣- خدمة الانترنت :

فقد تم بث قاعدة بيانات الخدمات الجماهيرية التي تم تطويرها من خلال

---

(١) وقد تم توفير حوالى مائتى خط تليفونى لإتاحة الفرصة لأكبر عدد ممكن من المواطنين لاستخدام هذه الامكانية.

موقع وزارة التنمية الادارية علي شبكة الانترنت وهو (www. edara.gov.eg) وذلك تحقيقا للاستفادة المرجوة منها خاصة بالنسبة للعاملين بالخارج . وعن طريق هذا الموقع يستطيع المواطن طبع نموذج الخدمة المطلوبة ، والتقدم به للجهة المعنية مع المستندات والرسوم المطلوبة لتتمكن من اداء الخدمة لصاحبها .

وقد تم افتتاح عدد من المواقع علي شبكة المعلومات باللغتين العربية والانجليزية ليتمكن صاحب المصلحة من الحصول علي الخدمة المرفقية المطلوبة من خلالها . ففي اواخر شهر يوليو عام ٢٠٠١ افتتح وزير الاتصالات والمعلومات اول موقع علي الانترنت لفاتورة التليفون . وهذا الموقع يتيح للمشتركين امكانية الاستعلام عن جميع تفاصيل الفاتورة بما تنطوي عليه من مكالمات محلية أو دولية . كما يتيح الموقع وسيلة لسداد الفاتورة عبر الانترنت ، مما ييسر علي المشتركين ويوفر لهم وقتهم في الذهاب والعودة إلي مكان السداد والوقوف في طوابير الانتظار لمدة قد تطول امام المحصل المسئول عن استلام قيمة الفواتير . وعلي غرار مرفق الاتصالات بدأ بعض المرافق الاخري تحذو حذوه كمرفق توزيع الكهرباء أو المياه(١) .

وفي يناير عام ٢٠٠٣ قامت وزارة التنمية الادارية بتبسيط إجراءات اكثر من خمسمائة خدمة جماهيرية ، وتم الاتفاق مع الجهات الادارية المعنية علي توحيد الرسوم الواجبة والمستندات المطلوبة ، والزمن اللازم لانجازها . وذلك مع ادخال هذه الخدمات علي الانترنت والخدمة الصوتية والفاكسية .

---

(١) ويوجد الآن على شبكة الانترنت عشرات المواقع الرسمية وغير الرسمية التى تتضمن الكثير من المعلومات عن مصر ووزاراتها وهيئاتها المختلفة. ومن أكبر هذه المواقع موقع هيئة الاستعلامات المصرية المسمى Middle east online.

وتنفيذا لذلك قامت الادارة بتعميم نموذج موحد لطلب الخدمة ليكون ميثاقا بين المواطن وجهة الادارة ، حددت به جميع البيانات المطلوبة للخدمة من مستندات ورسوم وتوقيتات ، لتبصير المواطن بحقوقه فضلا عن تحديد مسئولية الموظفين القائمين علي أداء الخدمة . وهذه الخدمات بعضها مركزي والبعض الآخر يتم علي مستوي المحليات .

ولا شك في اهمية استخدام قنوات اتصال متنوعة مع العملاء والمستفيدين المختلفين ، بحيث يتم استخدام الوسيلة المناسبة لكل فئة أو شريحة من شرائح المجتمع ، لانه من المؤكد أن كثيرا من الناس ، بل اغلبيتهم في الدول العربية لا يستطيعون استخدام الانترنت .

لذلك اقامت وزارة التنمية الادارية مراكز خدمة للمواطنين لأداء الخدمات المرفقية في التجمعات السكانية والمصالح شديدة الارتباط بالجماهير . وهذه المراكز مزودة بأجهزة الكمبيوتر والطابعات ، ويعمل بها عدد من شباب الخريجين المتخصصين والمدربين يقومون بانجاز الخدمات من المصالح الحكومية وتسليمها للمواطنين نظير اتعاب يسيرة .

خاتمة

الإدارة كعلم مفيد:

يتضح من كل ما تقدم أن علم الإدارة العامة هو علم حقيقى مستقل وأن كان حديث النشأة جديد، وأنه يتخذ من بناء الإدارة ونشاطها موضوعاً له، ويهدف إلى إظهار وتطبيق أفضل القواعد التى تزيد من كفاءة العمل الادارى، وقد اكتشف حتى الآن جانب لا بأس به من قواعده، ولا يزال الجانب الآخر محلاً للدراسة والبحث.

وقد تنصب قواعد هذا العام على الجهاز الادارى كبنيان يهدف إلى القيام بنشاطات معينة فتبين أفضل التنظيمات التى يمكن أن يقام عليها هذا البنيان لتحقيق الغرض المطلوب. وقد تتعلق قواعده بطرق تشغيل الادارة أى بنشاط الجهاز لتوضيح أحسن السبل التى يستطيع أن يمر من خلالها النشاط الإدارى ليدرك ماله من أهداف. وفى الحالتين يؤدى تطبيق مبادئ علم الادارة العامة إلى نفس النتيجة وهى قيام الإدارة بأعمالها على وجه أفضل وبجهد ونفقات أقل.

ولم يعد ثم شك فى فائدة علم الادارة العامة وجدوى تطبيق مبادئه فى تقدم الادارة وزيادة فعاليتها، خاصة بعد أن أتت التجارب التى أجريت فى هذاالشأن بنتائج ايجابية بالنسبة إلى الادارات التى بدأت تأخذ بأساليب الادارة العلمية.

وتفتقر البلاد المتخلفة إلى الابحاث والدراسات الخاصة بعلم الادارة العامة كما ينقصها العدد الكافى من خبراء الإدارة، بل ويعوزها قبل كل ذلك الايمان بضرورة تطبيق مبادئ هذا العلم للإرتفاع بمستوى الإداة فيها. ولما كانت البلاد المتخلفة أحوج الدول إلى الانتفاع بالوسائل العلمية فى الإدارة

نظراً لضعف ما لديها من امكانيات، فإنه يجدر بها أن تعطى مزيداً من الأهمية لكل ما من شأنه الاستفادة من الأساليب العلمية فى الإدارة، حتى تتمكن بمواردها المحدودة من تحقيق أكبر قدر من الكفاءة والتقدم.

من أجل ذلك يجب أن تواجه هذه البلاد مشاكلها الادارية على كثرتها وتنوعها بشئ كبير من الصراحة والصدق مع النفس، لأن محاولة اخفاء العلل أو تجاهلها يؤدى إلى استفحالها وتزايد خطرها. وبمعرفة الداء وتحليله يمكن التفكير فى علاجه والوصول إليه. ومن أهم أسباب عدم وضوح العيوب الادارية فى البلاد المتخلفة نفاق الكثيرين من الرجال الذين يفضلون مصالحهم الشخصية ويحاولون اظهار الامور رغم دمامتها فى صور جميلة، تاركين وراء ظهورهم مصالح الادارة والنفع العام. ومثل هذا النوع من الاداريين يعتبر من أخطر أمراض الادارة التى يجب التخلص منها أولاً وقبل علاج غيرها وفى سبيل نجاح هذا العلاج.

وتوجد أخطاء ادارية كثيرة ظاهرة ومعلومة لذوى الشأن، لاصطدامها بأبسط مبادئ الادارة، ولسوء ما يترتب عليها من نتائج عملية. ومع ذلك لا تعالج العلاج الناجح، إما لاعتبارات سياسية، وإما لصعوبة مواجهتها وما يمكن أن يترتب على هذه المواجهة من مشاكل متشابكة، يلزم ايجاد الحلول المناسبة لها. ومن هذه الاخطاء نقص التخطيط السليم المتوازن مع الامكانيات المتاحة. ومنها سوء التنظيم وتعقد الاجراءات فى كثير من الادارات، وزيادة عدد العاملين عن العدد الامثل زيادة قد تزيد عن الضعف، مع عدم كفاية المرتبات لمواجهة مستلزمات المعيشة. ومنها قلة التنسيق بين اعمال مختلف الادارات. ومنها عدم التأهيل الكافى للقادة الاداريين، وضعف الرقابة المفروضة على أغلب ادارات الدولة.

تجاهل المشاكل وتفاقمها:

تعانى ادارات الدولة فى مصر من كثير من المشاكل الخطيرة التى يكفى بعضها فقط لتصدعها وتخاذلها عن أداء المهام الجسيمة الملقاة على عاتقها. وأغلب هذه المشاكل معروف للكافة من المسئولين وغير المسئولين من المواطنين العاديين، من المتخصصين فى الشئون الإدارية ومن غير المتخصصين. غير أن الحكومات المتعاقبة - منذ عشرات السنين - تتجاهل هذه المشاكل ولا تكاد تلتفت اليها أو تعيرها اهتماماً، بل وتتعامل معها كما لو كانت غير موجودة على الإطلاق. وإذا سألت أحد المسئولين عن السبب فى هذا الموقف السلبى المتمثل فى تجاهل المشاكل الادارية لم تخرج الاجابة عن أحد أمرين:

أولهما: إنكار وجود هذه المشاكل رغم وضوحها، والإدلاء بالتصريحات الوردية والبيانات الكاذبة التى تزعم أن الادارة على ما يرام وأن شئونها تسير من الحسن إلى الاحسن. وما أكثر وأجمل التصريحات التى صدرت من كبار المسئولين فى السنوات الاخيرة.

وثانيهما: يتسم بشئ من الصراحة ويعترف بوجود هذه المشاكل الادارية المتأصلة العتيقة التى يبلغ عمرها فى مصر أكثر من نصف قرن من الزمان. ولكنه يؤكد أن هذه المشاكل تكاد تستعصى على الحل فى ظل ظروف الدولة الحالية التى أهمها الازمة الاقتصادية وتزايد عدد السكان بصورة يصعب السيطرة عليها.

وكلتا الاجابتين خاطئة خطيرة النتائج، وأولاهما أشد خطراً من الاخرى. وفى الحالتين يتم تجاهل مشاكل الادارة المصرية وتترك للزمن، على أمل أن يتولى الله سبحانه حلها من عنده وتغيير الأمور إلى الافضل بكرمه

ورحمته. ولكن الله سبحانه وتعالى لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم.

وتجاهل مشاكل الادارة العويصة لا يؤدى إلى حلها والخلاص منها، ولكنه يؤدى إلى تفاقهما وازدياد خطرها. ومثل هذه المشاكل تشبه الامراض التى تصيب الانسان فى جسده أو نفسه، وتحتاج منه إلى المواجهة والعلاج، فإن تركها أو تجاهلها واستهان بها استفحل امرها وقضت عليه أو افقدته الصحة والعافية.

وكما أن الله لم يخلق داء إلا وخلق له الدواء كما اخبرنا رسول الله (ﷺ)، فإنه لا توجد مشكلة بغير حل أو تستعصى على الحل مع المواجهة والتفكير والتدبر وعقد العزم بصدق على الخلاص منها. وكم من دولة كانت أكثر تخلفاً من مصر، وقاست ادارتها من مشاكل شديدة، ثم تولت قيادتها إدارة حكيمة واجهت الصعاب بدراسة وحسم واصرار، فما لبثت أن نفضت عن نفسها غبار التخلف، وأخذت مكانها فى مصاف الدول المتقدمة، وأصبحت يشار إليها بالبنان. وما الدول التى أطلقوا عليها النمور الآسيوية منا ببعيد.

ولعل فى دولة ماليزيا مثالاً ينبغى أن يحتذى لدولة كانت فقيرة متخلفة كثيرة المشاكل الادارية وغير الادارية، وأصبحت الآن بعد فترة أقل من ربع قرن من العمل الجاد والاصرار على التقدم ومواجهة المشاكل بالطرق العلمية والعزيمة الصادقة. وذلك بعد أن تولى الحكم فيها ذلك الطبيب المخلص المحب لوطنه مهاتير محمد، فاستطاع خلال اثنتى وعشرين سنة من العمل المثمر أن ينقذ سفينة بلده من الغرق ويرسو بها على بر الأمان، بعد أن أحس مواطنوه فيه بالصدق فى القول والاخلاص فى العمل فشاركوه الصدق والاخلاص. وهكذا تقدمت دولته وتهاوت مشاكلها، وشعر اهلها بالرضا

والعرفان بالجميل لهذا القائد الذى آثر أن ينسحب من السلطة وهو فى قمة المجد والشعبية الحقيقية، ليترك الفرصة لغيره ليدلى بدلوه بعد أن اعطى ما عنده من فكر وجهد، وليثبت للناس أنه لم يتول الحكم حباً فى سلطة أو جاه، وإنما رغبة فى العطاء والإصلاح. وأنه أتقن عمله فى إدارة شئون بلاده لأن الله يحب إذا عمل أحد عملاً أن يتقنه، فأحبه الله ووفقه لخدمة شعبه ورفع مكانة وطنه.

ولو أخذنا من مصر - كمثال - مشكلة انخفاض مرتبات العاملين المدنيين بالدولة، وعدم كفايتها لسد الحد الادنى من لوازم المعيشة ومواجهة الارتفاع المتزايد فى اسعار السلع والخدمات، لوجدنا أن الحكومة لم تحاول جدياً حل هذه المشكلة الخطيرة منذ عشرات السنين. ولو حاولت وأحسنت فى العمل على حلها لوفقها الله لما تسعى إليه وزيادة، لأن الله لا يضيع أجر من أحسن عملاً. ومع تجاهل المشكلة التى تقوض اركان الادارة قيل - للتخفيف من حجمها - إن الموظفين لا يكتفون برواتبهم، إشارة إلى كونهم يرتشون. وبذلك فتحنا الباب لما يشبه تقنين الرشوة، فتشجع واعتاد عليها كثير من الموظفين، بل وأصبحوا يساومون فى مقدارها. وقد اكتفت الحكومــة - بدلاً من العلاج الناجع لهذه المشكلة الهامة - باعطاء العاملين بعض المسكنات التى لا تسمن ولا تغنى من جوع، والتى تتمثل فى الزيادات الطفيفة للمرتبات من وقت لآخر، بما لا يقارن بزيادة مستوى الاسعار ومستلزمات الحياة.

ولم يؤد وقف التعيينات أو تقليلها فى مختلف إدارات الدولة إلى التمكين من حل المشكلة، ولكنه ساهم فى تضخيم مشكلة البطالة، نظراً لعدم إقامة المشروعات الجديدة اللازمة لاستيعاب الزيادة المطردة فى عدد الباحثين عن العمل، الناتجة عن الزيادة المستمرة فى عدد سكان البلاد.

نظام الإدارة الالكترونية:

لعل أهم مظهر من مظاهر تطور ورفع كفاءة الادارة الحديثة هو إدخال نظام الادارة الالكترونية الذى شاعت تمسيته بنظام الحكومة الالكترونية رغم عدم دقة المصطلح.

والإدارة الالكترونية هي استخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية ، في انجاز المعاملات الادارية وتقديم الخدمات المرفقية ، بطريقة اكثر ديموقراطية.

وقد اصبحت الإدارة الالكترونية ضرورة حتمية يجب السعي لتطبيقها في كل دولة ذكية ، تريد أن تواكب تطورات عصر الثورة الرقمية ، ولا تتخلف عن نهضة المعلومات العالمية .

ويحتاج تطبيق نظام الإدارة الالكترونية إلي توفير الاعداد الكافية من العاملين المؤهلين المدربين علي ممارسة هذه النوعية الجديدة من العمل ، وتجهيز الاجهزة والمعدات الالكترونية المتطورة اللازمة لوضع هذه الإدارة العصرية موضع التنفيذ. وذلك فضلا عن سن التشريعات المناسبة التي تضع النظام القانوني الكفيل بتحويل الإدارة التقليدية إلي إدارة الكترونية ، ويتحقيق هذه الاخيرة لاهدافها المرجوة .

ولنظام الإدارة الالكترونية من المزايا والحسنات ما يجعل التحول إليه حقيقة من الضرورات . وذلك لأن من شأنه سرعة الانجاز ، وزيادة الاتقان ، وتخفيض التكاليف ، وتبسيط الاجراءات ، فضلا عن تحقيق الشفافية الادارية ومكافحة الجرائم الوظيفية .

غير أن قيام نظام الإدارة الالكترونية علي اساس تجميع وتدفق

المعلومات علي اوسع نطاق ينبغي ألا يؤدي إلي كشف اسرار الناس أو المساس بالامن العام . والاعتراف بحق المعرفة لا يعني اهدار الحق في الخصوصية ، وانما يجب اقامة التوازن بينهما وتحديد اطار لكل منهما بحيث لا تتضمن حرية الاعلام هتك الأسرار أو جلب الاضرار .

وقد بلغت اهمية تقديم الخدمات المرفقية للمواطنين مبلغا جعلت بعض الفقهاء يعتبرون الدولة مجرد مجموعة من المرافق العامة ، تنحصر سلطاتها في اطارها . وإذا كانت المرافق العامة – علي اختلاف انواعها – تخضع لعدد من المبادئ العامة الهادفة إلي حسن ادائها لمهامها ، فان هذه المبادئ لن تتأثر ، بل قد تزداد تأكيدا إذا تم تقديم الخدمات المرفقية من خلال نظام الإدارة الالكترونية بشيء من التدبر والعقلانية .

١– فبالنسبة لمبدأ دوام سير المرافق العامة يكفي أن المواطن – في نظام الإدارة الالكترونية– يستطيع الحصول علي الخدمة المرفقية في أي وقت يشاء علي مدار اليوم من خلال شبكة المعلومات التي تعمل دون توقف طوال ساعات الليل والنهار.

٢– وبالنسبة لمبدأ المساواة امام المرافق العامة ينبغي مساعدة اولئك الذين لا يستطيعون ولوج شبكة المعلومات لتحقق المساواة بينهم وبين غيرهم في امكانية الحصول علي الخدمات المرفقية بالطرق الالكترونية .

٣– وبالنسبة لمبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير فانه يتضمن امكانية تغيير ادارة المرافق العامة من النظام التقليدي إلي النظام الالكتروني .

٤– وبالنسبة لمبدأ الالتزام بالتشغيل الصحيح للمرافق العامة ، فان التشغيل الصحيح لا يعني الموافق للقانون فحسب ، وانما يعني كذلك المتجاوب مع تقنيات الادارة الحديثة .

وتستطيع الادارة ابرام عقودها – المتصلة بالمرافق العامة – بطريقة ايسر واسرع من الطريقة التقليدية من خلال شبكة المعلومات . والمناقصة التي يستغرق اجراؤها شهورا طويلة يمكن أن تتم في ايام قليلة ، مع تطبيق قاعدة الكفاءة والاقتصاد بصورة ادق وافضل.

وعن طريق نظام الإدارة الالكترونية يتيسر استطلاع رأي المواطنين في شئون المرافق العامة وغيرها ، ويمكن اجراء الاقتراعات ، واحصاء الاصوات بسرعة ودقة . كما يستطيع المواطنون – من خلال شبكة المعلومات – حضور الاجتماعات العامة والاطلاع علي جداول اعمالها ومحاضر جلساتها . كما أن سهولة حصول المواطنين علي الخدمات المرفقية بنظام الإدارة الالكترونية يستتبع رضاءهم عن حكومتهم ومنحهم ثقتها التي هي اساس شرعية وجودها في السلطة .

غير أن الإدارة الالكترونية مشروع ضخم كبير يستلزم امكانيات عظيمة ولا يمكن تنفيذه في مرحلة واحدة ولابد من التخطيط لانجازه علي مراحل متتالية. وحتي لو توافرت الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لاقامة نظام الإدارة الالكترونية دفعة واحدة، فان ذلك لن يحقق النجاح الكامل أو يعني نهاية المطاف ، لان النظام جديد لم تتكشف بعد كل خباياه . وقد تفصح تطبيقاته العملية عن مثالب أو عيوب ينبغي اعادة النظر فيها. كما انه يقوم علي اساس تقنيات معقدة سريعة التطور والتحديث ، وكل يوم يظهر فيها الجديد ، ويطرح في الاسواق من اجهزتها الافضل. لذلك يبدأ المشروع بتقديم عدد محدود من الخدمات الالكترونية، مع القيام بمراقبة الاداء فيها ، وقياس رد الفعل عنها ، للوقوف علي الاخطاء وعيوب التطبيق وتجنبها .

وينبغي لتدعيم نظام الإدارة الالكترونية وتسهيل تطبيقه الاهتمام بموضوعات متعددة ذات صلة وطيدة به . من ذلك البنية التحتية للاتصالات ، والتوقيعات الالكترونية، والبطاقات الائتمانية ، وتأمين المعلومات ومكافحة القرصنة الالكترونية ، وتنظيم التجارة الالكترونية ... الخ.

ورغم صعوبة التطبيق العملي وضخامة المتطلبات اللازمة والمجهودات المتطلبة لاقامة الإدارة الالكترونية ، فقد فرض هذا النظام نفسه علي مختلف دول العالم التي تريد أن تساير الركب وتتعايش مع الآخرين . وذلك لأن انجاز الاعمال أو تأدية الخدمات بطريقة الكترونية يحقق جودة الاداء ويوفر الجهد المبذول من كل من طالب الخدمة والادارة المكلفة بأدائها :

١ – فطالب الخدمة ستقتصر مهمته علي التعامل مع الجهاز الالكتروني والقيام عن طريقه باستيفاء الشروط وسداد المستحق والحصول علي المطلوب.

٢ – والادارة المعنية سينحصر دورها في اعمال قليلة مقننة لعل اهمها اعداد البرامج الالكترونية المتصلة بالخدمات المختلفة التي تتخصص في ادائها .

كما يؤدي استخدام تقنية المعلومات إلي اختصار عدد الاجراءات والوثائق المستخدمة ، ويقلل من المشكل والتوترات التي تحيط بالمكاتب الحكومية بسبب كثرة التردد عليها واعادة عرض الاوراق امامها . وذلك فضلا عن تحسين الاتصالات الداخلية بين الادارات المختلفة ، والخارجية مع العملاء والمتعاملين . كما يمكن من توزيع الوثائق واعتمادها الكترونيا.

ويمكن ايجاز اهم عوامل نجاح نظام الإدارة الالكترونية في الدول العربية فيما يلي :

١- مكافحة الامية الالكترونية :

لا شك في كثرة عدد المواطنين الذين لا يتاح لهم التعامل مع الكمبيوتر أو الدخول علي شبكة المعلومات لأسباب تعليمية أو اقتصادية ، وهو ما يسمي بالفجوة الرقمية . وللتغلب علي هذا العائق ينبغي ادخال مادة الكمبيوتر ضمن مناهج التعليم العام، واتاحة فرص الحصول علي اجهزة الكمبيوتر بأسعار مخفضة لتكون في متناول أيدى عامة الناس، ومكافحة أمية الانترنت بأسعار رمزية ، وتدريب شباب الخريجين علي استخدام الكمبيوتر.

٢- اصدار التشريعات اللازمة :

لم تعد بعض تشريعات ما قبل الثورة الرقمية صالحة لمسايرة التطور الالكتروني وتحقيق الاهداف المرجوة ، وأصبحت الحاجة ماسة إلي تطوير هذه التشريعات لتتوافق مع نظام الإدارة الالكترونية . بما يتضمن ذلك من تنظيم عملية التعاقد من خلال شبكة المعلومات، والاعتراف بالتوقيعات الالكترونية أو الرقمية ، وتنظيم عملية التوثيق الالكتروني.

٣- اعداد الكوادر المؤهلة :

ينبغي اعداد الكوادر المؤهلة الكافية من الموظفين والفنيين للتعامل مع نظام الإدارة الالكترونية . وذلك سواء عن طريق التعيين أو اعادة التأهيل والتدريب . إذ لاشك أن العنصر البشري هو المحرك العاقل أو المبدع لأجهزة التقنيات الالكترونية .

٤- مسايرة التطور التقني :

أصبح التطور والتقدم في مجال الكمبيوتر والانترنت وتقنية المعلومات سريعا بل ومذهلا . ونظراً لارتباط مختلف دول العالم بشبكة المعلومات العالمية وترابطها الوثيق بوسائل اتصال مكثفة فقد باتت مسايرة التطور التقني واقتناء المستحدث من اجهزته من الامور ذات الاهمية البالغة لمواصلة السير في ركب الإدارة الالكترونية .

٥- دراسة تجارب الآخرين :

إن نظام الإدارة الالكترونية ما زال نظاما جديداً يستحق مزيداً من الدراسات ويثير التساؤلات . ومن المفيد كثيرا للنجاح في تطبيق هذا النظام جمع اكبر قدر من المعلومات عن تجارب الآخرين بشأنه وما واجههم في ممارسته من عقبات، وما حققوا من خلاله من انجازات، وجمع مثل هذه المعلومات يساعد كثيرا في ايجاد الحلول التقنية المفيدة ، وحسن تطبيق الانظمة الجديدة .

وقد خططت الإدارة المصرية لتطبيق نظام الإدارة الالكترونية علي عدة مراحل. وبدأت بالفعل في استخدام التقنيات الحديثة لتيسير حصول المواطنين علي الخدمات المرفقية ، سواء باستخدام الخدمة الصوتية ، أو خدمة الفاكس ، أو خدمة الانترنت من خلال المواقع الحكومية . وتعمل الآن علي ازالة كافة العوائق الادارية، وتدبير العناصر اللازمة لتمكين المواطن من الحصول علي مختلف الخدمات المرفقية بنظام الإدارة الالكترونية .

وبعد فلا جرم أن مواكبة هذا التطور العلمي الكبير ، والسعي إلي الحصول من نتائج الثورة الرقمية وتقنية المعلومات علي الكثير ، تعتبر أمراً

بالغ الأهمية يستحق التقدير. وبصرف النظر عمن كان وراء هذه الإدارة الالكترونية ، أو عمن ظهر كمصدر لتلك التقنيات العصرية ، فإن الأخذ بها يوافق الشرائع السماوية ، ويجد ما يؤيده في الشريعة الاسلامية . فقد أمر الله العليم نبيه المصطفي عليه أفضل الصلاة والتسليم بالاستزادة من العلم وطلب المعرفة ، فقال له تبارك وتعالي "وقل رب زدني علما،[1] وليست هذه النقلة العلمية العظيمة ، أو التقنية العصرية الجسيمة رجساً من عمل الشيطان ، ولكنها فيض من نعم الرحمن ، الذي قال للناس في محكم القرآن «والله خلقكم وما تعملون» [2] ، وأبلغهم مسبقاً بأمر ما سيكون ، فقال «ويخلق ما لا تعلمون» [3].

(١) الآية ١١٤ من سورة طه.

(٢) الآية ٩٦ من سورة الصافات.

(٣)الآية الثامنة من سورة النحل.

المحتويـــات

القسم الأول

دراسة الادارة العامة

القسم الثاني

بنيان الادارة العامة

القسم الثالث

نشاط الإدارة العامة